

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIII^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Séances du jeudi 13 janvier 2011

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	117
2 ^e séance	155
3 ^e séance	199

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

95^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 13 janvier 2011

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

1. Défenseur des droits (loi organique) (*suite*)(n° 2991) (p. 120)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 120)

Article 11 A (p. 120)

M. Christian Vanneste, M. René Dosière.

Amendements n^{os} 136 : M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Amendement n^o 15.

Amendements n^{os} 229, 137, 14 : M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Amendements n^{os} 203, 204, 190, 140.

Amendements n^{os} 205, 16 rectifié, 280.

Amendements identiques n^{os} 141 et 206.

Amendements identiques n^{os} 142 et 207.

Amendements n^{os} 143 et 208

Amendements n^{os} 17, 281 et 209.

Article 11 B (p. 126)

Amendement n^o 210.

Article 11 (p. 126)

Amendements n^{os} 144, 19.

Amendements n^{os} 184 et 18.

Amendements n^{os} 20, 231, 177, 22, 270.

Article 12 (p. 129)

M. René Dosière, M. Richard Mallié, M. Michel Hunault, M. Christophe Caresche.

Amendements n^{os} 145, 211, 174.

Amendements n^{os} 282, 185 et 23.

Amendements n^{os} 24, 232, 178, 253, 27, 272.

Article 12 *bis* (p. 134)

M. René Dosière.

Amendement n^o 146, 29, 28, 30, 233, 179, 32, 33, 271.

Après l'article 12 *bis* (p. 135)

Amendements n^{os} 34, 234.

Article 13 (p. 136)

Amendements n^{os} 147, 212, 35, 213, 36.

Article 14 (p. 137)

Amendement n^o 148.

Article 15 (p. 137)

Amendements n^{os} 37, 214, 38 rectifié.

Article 16 (p. 138)

Amendement n^o 254.

Article 17 (p. 138)

Amendements n^{os} 40, 39.

Amendements identiques n^{os} 41 et 149.

Article 17 *bis* (p. 139)

Amendement n^o 255.

Article 18 (p. 140)

Amendements n^{os} 150, 151, 175, 172, 42, 173, 43, 44 rectifié, 197, 45.

Article 19 (p. 141)

Article 20 (p. 141)

Amendement n^o 46.

Amendements n^{os} 215 et 283.

Amendements n^{os} 216, 47 et 152.

Article 21 (p. 142)

Amendement n^o 284.

Amendements identiques n^{os} 153 et 217.

Amendements n^{os} 48 rectifié, 49, 256.

Amendements n^{os} 257 et 50.

Amendements n^{os} 218, 266.

Article 21 *bis* A (p. 146)

Article 21 *bis* (p. 146)

Amendement n^o 154.

Article 21 *ter* (p. 146)

Article 22 (p. 146)

Amendement n^o 155.

Article 23 (p. 147)

Amendements n^{os} 156, 157, 52.

Article 23 *bis* (p. 147)

Article 24 (p. 147)

Amendements identiques n^{os} 53 et 158.

Article 24 *bis* (p. 147)

Amendement n^o 258.

Article 25 (p. 148)

Amendements n^{os} 219, 220, 54, 55 rectifié, 221, 222, 285.

Article 26 (p. 149)

Amendement n^o 240.

Amendements n^{os} 56 et 159.

Amendements n^{os} 223, 194, 57.

Après l'article 26 (p. 151)

Amendement n^o 58.

Article 26 *bis* (p. 151)

Amendements n^{os} 160 rectifié, 224, 195.

Article 26 *ter* (p. 152)

Amendements identiques n^{os} 176 et 225.

Amendement n^o 161.

Après l'article 26 *ter* (p. 152)

Amendement n^o 294.

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 153)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN,

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

DÉFENSEUR DES DROITS

Suite de la discussion d'un projet de loi organique adopté par le Sénat.

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au Défenseur des droits (n^{os} 2573, 2991).

Je rappelle que ce projet de loi organique a fait l'objet d'une discussion générale commune avec le projet de loi relatif au Défenseur des droits.

DISCUSSION DES ARTICLES (SUITE)

Mme la présidente. Hier, notre assemblée a commencé l'examen des articles, s'arrêtant à l'amendement n^o 136 à l'article 11 A

Article 11 A

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Vanneste, premier inscrit sur l'article.

M. Christian Vanneste. Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la réforme constitutionnelle de 2008 avait notamment pour objectif de donner plus de poids au Parlement dans nos institutions. C'est ainsi qu'a été créé le comité d'évaluation et de contrôle, qui nous a chargés, René Dosière et moi, de remettre un rapport sur les autorités administratives indépendantes. L'une de nos conclusions majeures, c'est que, s'agissant de la garantie de l'indépendance et de la légitimité de ces autorités, il faut donner un rôle prépondérant aux parlementaires. La prééminence du Parlement dès lors qu'il s'agit de la protection des libertés et des droits est un principe qui s'impose dans la plupart des démocraties avancées.

C'est pourquoi René Dosière et moi-même avons déposé un amendement visant à soumettre la proposition de nomination des adjoints du Défenseur des droits à l'avis conforme de la majorité des trois cinquièmes de la commission compétente de chaque assemblée. Il serait paradoxal que les députés s'opposent aux conclusions de leur propre comité d'évaluation

et de contrôle, renonçant ainsi à jouer un rôle déterminant dans cette désignation. Deux conceptions s'opposent dans ce débat : la volonté de rationaliser et de regrouper d'une part, la volonté de maintenir l'autonomie et la visibilité d'autre part. Nous souhaitons le regroupement, et nous avons été suivis à l'article 4, avec le regroupement de la CNDS et du Contrôleur général, mais nous voulons aussi la visibilité et que les adjoints soient responsables dans le cadre de leurs compétences propres. Ces deux objectifs seraient atteints avec l'adoption de notre amendement.

Par ailleurs, nous avons déposé un second amendement précisant la dénomination des trois adjoints.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Je m'associe bien sûr totalement à l'intervention de Christian Vanneste puisque nous avons travaillé ensemble sur ce sujet et que nous sommes parvenus à une solution de compromis. Cela montre bien que, s'agissant des libertés publiques, lorsque l'on veut dialoguer et travailler de concert, il est possible et souhaitable de dépasser les clivages partisans. Dieu sait si la presse a appelé notre collaboration un « attelage curieux »,...

M. Christian Vanneste. « Improbable » ! *(Sourires.)*

M. René Dosière. ...mais nous sommes malgré tout parvenus à une position commune. Tout au long de la préparation de ce débat, nous avons entendu les autorités administratives indépendantes exprimer leurs craintes d'être fondus en un monstre à une tête. Toutes ces craintes seraient levées dès lors que les adjoints du Défenseur des droits disposeraient de la légitimité que leur apporterait une nomination préalablement validée par la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes du Parlement, c'est-à-dire par un accord entre la majorité et l'opposition sur le nom de personnalités absolument irréprochables. Celles-ci disposeraient alors d'une autorité qui, sous le contrôle du Défenseur des droits – dont les pouvoirs ne seraient pas remis en cause –, permettrait aux AAI concernées de poursuivre leur tâche dans ce nouveau cadre. Ce serait tout autre chose que la place dévolue aux adjoints dans le texte actuel : le garde des sceaux nous a dit, en commission, qu'ils seraient des « collaborateurs ». Je sais bien qu'il s'agit dorénavant d'un mot noble puisque le Premier ministre a été traité par le Président de la République de « collaborateur ». Ce n'est donc pas faire injure aux intéressés que d'employer ce terme. Mais cela renvoie à une notion de soumission alors que nous, nous voulons revaloriser le rôle des adjoints et celui du Parlement.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement, n^o 136, tendant à supprimer l'article 11 A.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet article pose la question de l'indépendance des institutions chargées de la défense des droits et des libertés. En effet, il confirme que le Défenseur des droits, nommé par le Président de la République, présentera au Premier ministre le nom des adjoints qu'il lui propo-

sera de désigner. Or l'indépendance est une question-clé car on sait bien qu'il y va de la confiance entre les citoyens, les citoyennes, et les autorités chargées de défendre leurs droits et leurs libertés. L'existence d'un filtre, en la personne du Défenseur des droits, va avoir des conséquences sur les rapports entre les Français, les AAI et les adjoints, ainsi que sur les saisines. Ce sera une régression démocratique majeure. C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 136.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, pour donner l'avis Gouvernement.

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Évidemment défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Je suis contre cet amendement parce que c'est un mauvais procès fait au Défenseur des droits. Jamais un Président de la République n'a nommé autant de personnalités à la tête d'autorités indépendantes non pas sur des critères politiques, mais sur leur compétence. J'ai en mémoire, monsieur le garde des sceaux, certains collègues qui siégeaient sur ces bancs et qui, depuis, ont été nommés à de très hautes responsabilités, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. En changeant la Constitution, en juillet 2008, nous avons permis aux parlementaires d'avoir le droit de valider ou pas ces choix.

Cette nuit, nous avons eu une discussion très importante pour savoir s'il fallait ou non fusionner les autorités indépendantes, et vous avez répondu, monsieur le garde des sceaux, notamment s'agissant du Défenseur des enfants, qui sera clairement identifié dans le dispositif.

Aujourd'hui, vouloir affaiblir la désignation du Défenseur des droits, par la procédure qu'on nous propose pour celle des adjoints, serait aller à l'encontre des objectifs du constituant.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Nous avons jusqu'à présent différentes autorités indépendantes. Si la personne à la tête de l'une d'entre elles venait à faillir à sa mission, les autres autorités pouvaient reprendre le dossier. Or vous prévoyez, monsieur le garde des sceaux, un système centralisé, sous l'autorité du Défenseur des droits, duquel dépendront les nominations des adjoints. Que vous le vouliez ou non, c'est une diminution des capacités d'indépendance nécessaires pour assurer la défense des libertés et des droits ! Les propositions de M. Vanneste et de M. Dosière pour améliorer le dispositif en permettant au Parlement de jouer son rôle à travers les commissions compétentes montrent bien que mon inquiétude est partagée dans tous les groupes de l'Assemblée !

(L'amendement n° 136 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 15.

La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Cet amendement s'inscrit dans le droit fil de la discussion qui vient d'avoir lieu. Il propose de rédiger ainsi l'alinéa 1 : « Sur proposition du Défenseur des droits, » – il ne s'agit donc pas de lui refuser toute capacité à participer à la désignation de ses adjoints –, « les commissions compétentes des deux chambres, statuant à la majorité des trois cinquièmes, élisent les adjoints du Défenseur des droits ».

Une telle proposition va dans le bon sens parce qu'elle permettrait au Défenseur des droits de peser sur la nomination de ses adjoints tout en donnant aux personnalités nommées une légitimité forte. Le vote de cet amendement garantirait qu'elles ne seraient pas désignées selon le bon vouloir de tel ou tel, ou par le fait du prince, et leur apporterait une véritable légitimité. L'adoption de cet amendement permettrait d'avancer vers un consensus.

Les présidents des différentes autorités existantes ont tous dit qu'ils souhaitaient que les adjoints aient une véritable légitimité, une véritable capacité d'intervention, un vrai pouvoir. Il faut les écouter car ces personnalités ont fait l'expérience d'un travail difficile et complexe, et elles savent que ce travail doit être accompli dans la collégialité et non pas par un Défenseur des droits investi de pouvoirs illimités.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Monsieur Caresche, la commission est défavorable. Le Défenseur des droits est une création à assise constitutionnelle ; il est nommé selon le processus prévu à l'article 13 de la Constitution. Il proposera au Premier ministre les adjoints qu'il envisage. Il n'y a pas de problème de légitimité puisque ces adjoints interviendront en délégation du Défenseur des droits. Les commissions n'ont pas à intervenir dans ce choix : il lui appartient de proposer, et au Premier ministre de nommer.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je partage tout à fait l'avis du rapporteur. La Constitution a créé le Défenseur des droits et n'a accordé qu'à lui seul les pouvoirs qui lui sont conférés. Les adjoints sont, comme leur nom l'indique...

M. René Dosière. « Des collaborateurs », avez-vous dit, monsieur le garde des sceaux !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je cherche un synonyme pour vous être agréable, monsieur Dosière, mais ces adjoints sont des adjoints, et rien d'autre.

(L'amendement n° 15 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n°s 229, 137 et 14, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Christian Vanneste, pour défendre l'amendement n° 229.

M. Christian Vanneste. L'un des axes forts de la réforme constitutionnelle, c'était l'extension du rôle du Parlement. En soumettant la nomination des adjoints à l'approbation des trois cinquièmes des commissions compétentes du Parlement, nous atteindrions cet objectif du constituant. Il ne s'agit plus ici de les faire élire, mais, je le répète, de soumettre les propositions de désignation à l'approbation du Parlement, ce qui est tout de même assez différent.

La désignation du Défenseur par le Président de la République avec seulement le *veto* des trois cinquièmes prévu dans la situation actuelle – c'est-à-dire avec le risque improbable d'une opposition d'une partie de la majorité – consacre évidemment la prééminence de l'exécutif.

La désignation des adjoints par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits accentue cette évidence. On nous objectera que la formule que nous proposons donnerait une plus grande légitimité aux adjoints qu'au Défenseur des droits lui-même. C'est évidemment faux, puisque le Président de la République incarne, par son élection directe au suffrage universel, le plus haut degré de légitimité.

En revanche, notre formule présenterait trois avantages. Premièrement, elle serait davantage dans l'esprit de la défense des droits qui doit être un regard transversal sur le fonctionnement de notre société et non l'exercice d'un pouvoir vertical, comme vient de le dire M. le rapporteur. C'est une manière de donner raison à ce que disait Alain dans *Le citoyen contre les pouvoirs*.

Deuxièmement, elle répondrait au souhait qui s'exprime ici de voir sauvegarder leur visibilité et leur spécificité aux adjoints du Défenseur des droits. Les adjoints ne doivent pas être de simples collaborateurs, nous l'avons dit.

Enfin, les trois cinquièmes garantiraient le choix de personnalités au-dessus des clivages politiques. Là réside l'essentiel : il ne faut pas qu'il y ait une suspicion politique à ce niveau ; les adjoints doivent bénéficier d'une autorité morale incontestable.

Michel Hunault soulignait que le Président de la République avait désigné des personnalités indépendantes. Bien sûr et c'est tout à son honneur, mais rien ne l'y obligeait ! C'est quand même le fait du prince. Nous vous demandons donc de garantir que ce ne soit pas seulement le fait du prince, mais le principe même du fonctionnement de nos institutions.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis négatif.

M. Christian Vanneste. C'est un peu court !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Monsieur Vanneste, vous comprendrez bien que je ne peux être favorable à votre amendement, pour plusieurs raisons.

Vous faites une référence intéressante à Alain, vous auriez pu aussi citer Anatole France : « Je pardonne à la République de gouverner mal parce qu'elle gouverne peu ».

M. Christian Vanneste. Il ne s'agit pas de gouvernement, justement !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. On trouve toujours des références adéquates dans notre littérature et il faut savoir en user.

Pourquoi ne puis-je pas être pour votre amendement ? Pour une raison toute simple : comme vous l'avez vous-même fort bien dit, le constituant a créé le Défenseur des droits ; ses adjoints sont des adjoints.

Il ne s'agit pas, au travers des adjoints, de changer quoi que ce soit au Défenseur des droits. Il s'agit simplement de faciliter le travail puisque les adjoints auront des spécialités et c'est là leur intérêt.

En conséquence, cher monsieur le député, je suis au regret de vous demander de bien vouloir retirer votre amendement pour respecter la volonté du constituant à laquelle vous avez collaboré, en son temps. Sinon, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour présenter l'amendement n° 137. J'aurais d'ailleurs dû la lui donner avant de demander les avis de la commission et du Gouvernement.

Mme Marie-George Buffet. On a parlé d'attelage, mais je vais poursuivre dans le fil des propos de M. Vanneste.

Si ce ne sont que des adjoints, des collaborateurs, cela pose deux problèmes : le Défenseur des droits a une masse de compétences qu'il ne pourra pas assumer de façon attentive, attentionnée et spécialisée ; et ses adjoints n'ont aucune légitimité.

À travers différents amendements, nous demandons simplement à ce que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale puissent donner un avis sur le choix de ces adjoints, c'est-à-dire de les légitimer en quelque sorte, de leur donner plus de poids dans la gestion de leurs dossiers.

En quoi cela remettrait-il en cause les choix – que je n'avais pas faits – de l'assemblée constituante ? Il faut donc adopter ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour défendre l'amendement n° 14.

M. Jean-Jacques Urvoas. Notre amendement est similaire.

Monsieur le garde des sceaux, rappelons que nous discutons des adjoints du Défenseur des droits. La Constitution n'en dit rien, donc la loi organique a toute sa place pour en parler. Le rôle de la loi organique n'est-il pas de compléter la Constitution ?

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Uniquement lorsqu'elle a un fondement constitutionnel !

M. Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que l'article 71-1 de la Constitution compte cinq alinéas qui font tous référence à la loi organique. C'est donc que la loi organique a un sens.

Depuis le début, vous ne cessez de vouloir donner tous les pouvoirs au Président de la République, en vous référant à la Constitution et en nous expliquant que tout le reste serait inutile.

Le Parlement – l'Assemblée nationale et le Sénat – insiste pour donner une petite place au pouvoir législatif, monsieur le garde des sceaux. Pourquoi ? Parce que nous parlons des libertés publiques ! Il est tout de même inconcevable d'imaginer qu'une institution qui a pour vocation de protéger les libertés publiques, le Parlement, n'y soit pas associée en terme d'influence, d'une manière ou d'une autre.

Ce débat n'oppose d'ailleurs pas la droite à la gauche. Hier soir, droite et gauche confondues, nous avons adopté des amendements sur les adjoints. Nous avons ainsi décidé que l'un de ces adjoints s'appellerait le Défenseur des enfants.

Droite et gauche confondues, contre l'avis du Gouvernement, nous avons aussi décidé que les enfants pourraient saisir directement le Défenseur des enfants.

Pourquoi ce Défenseur des enfants ne serait-il pas suggéré, informé par les commissions compétentes? C'est ce que le Sénat voulait. Que je sache, le Sénat n'est pas encore majoritairement de gauche! Cela viendra, mais ce n'est pas encore le cas.

Il n'en demeure pas moins que lorsque le Sénat prend une bonne position, nous nous y retrouvons. Nous voulons donc revenir au texte du Sénat – ce qui ne serait d'ailleurs pas une avancée considérable – parce que le débat touche aux libertés publiques et à des choses essentielles.

Mme la présidente. Monsieur le rapporteur, voulez-vous reprendre la parole sur ces amendements?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission émet un avis négatif sur ces amendements.

Nous créons le Défenseur des droits; il est désigné par le Président de la République, après avis des commissions. Leur légitimité, les adjoints la tireront du Défenseur des droits puisque c'est lui qui les proposera et qu'ils seront spécialisés par domaine.

Pour le bon fonctionnement de la structure, il est normal que ce soit le Défenseur des droits qui les propose. Leur légitimité découlera de leur liaison directe avec le Défenseur des droits.

Mme la présidente. Vous avez la parole, monsieur le ministre.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Monsieur Urvoas, je voudrais tenter de vous convaincre, même si j'ai peur d'aller tout droit à l'échec...

M. Jean-Jacques Urvoas. Du tout! Votre capacité de conviction est forte, monsieur le ministre!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Merci de bien vouloir le noter et si vous vous en persuadez dès le départ, je vais peut-être y parvenir.

M. René Dosière. Cela peut-être réciproque!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cela peut être réciproque, mais ce n'est pas encore le cas.

Pour ma part, je trouve que les choses sont claires. En matière de loi organique, le législateur ne peut intervenir que lorsqu'il y a un fondement constitutionnel, ce qui est le cas avec ce texte.

Cette loi organique est prévue par l'article 71-1 de la Constitution. Cet article traite du Défenseur des droits; il évoque les collègues mais n'aborde pas la question des adjoints. Cet ajout montre l'esprit d'ouverture du Gouvernement dans cette affaire et j'aimerais que vous le notiez, monsieur Urvoas.

Cependant, il y a un fossé infranchissable...

M. Jean-Jacques Urvoas. Bâtissons des ponts!

M. Michel Mercier, garde des sceaux... entre accepter l'existence d'adjoints dans l'organisation interne de l'institution du Défenseur des droits et les élever, comme vous le faites, au rang de représentants du Parlement. C'est aller au-delà des dispositions constitutionnelles.

Pour des motifs qui tiennent strictement à la constitutionnalité des textes, j'émet un avis défavorable à ces amendements.

Mme Marie-George Buffet et M. Jean-Jacques Urvoas. Ce n'est pas valable!

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Tout en comprenant l'amendement de mon collègue Christian Vanneste, je pense comme M. le ministre qu'il devrait le retirer.

Nous ne pouvons pas faire comme si nous n'avions pas siégé jusqu'à tard dans la nuit. Ensemble, chers collègues, nous avons travaillé sur la saisine du Défenseur des droits et sur l'identification du Défenseur des enfants. L'une de nos collègues a présenté plusieurs amendements destinés à conserver le mode actuel de saisine du Défenseur des enfants.

Si l'on veut affaiblir le Défenseur des droits, votons les amendements qui viennent de nous être présentés. Nous aboutirions au résultat inverse de celui qui était souhaité lors de la révision de la Constitution.

Alors que cette assemblée manque souvent de comparaisons et d'études d'impact, nous pouvons ici nous référer à l'ombudsman de certains pays européens. Cet ombudsman a des adjoints mais leur mode de nomination est différent du sien.

La loi organique a pour effet de préciser les compétences et les modes de saisine du Défenseur des droits. Ces amendements affaibliraient l'institution que nous avons justement vocation à conforter. Compte tenu du travail effectué ensemble, au cours de la séance de nuit, sur la saisine des différents adjoints, ces amendements doivent être repoussés.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur Hunault, je vous ferai remarquer que cet amendement a deux signataires. Par conséquent, ce n'est pas seulement l'amendement de M. Vanneste.

J'insiste sur ce point pour bien souligner que, dans ce débat, on peut dépasser les clivages partisans. C'est la raison pour laquelle nous avons tenu, lui et moi, à être cosignataires de cet amendement. C'est une tentative pour dépasser les clivages partisans dans un domaine qui concerne les libertés publiques.

Je comprends que le ministre soit hostile à un renforcement du rôle du Parlement: il défend l'intérêt de l'exécutif dont il est le représentant.

Notre amendement a pour objet, dans le cadre de la révision constitutionnelle que la majorité a votée, de revaloriser le rôle du Parlement.

M. Christian Vanneste. Un président de la commission des lois qui crève de peur que cet amendement soit adopté, c'est beau à voir!

M. René Dosière. Comment l'Assemblée nationale pourrait-elle refuser d'exercer le pouvoir supplémentaire que nous proposons de lui donner, alors même que le but affiché de la réforme constitutionnelle était de revaloriser le rôle du Parlement? Voilà l'objet de cet amendement.

Il présente un deuxième avantage: il répond complètement aux inquiétudes qui se sont manifestées dans les autorités administratives indépendantes qui vont être regroupées, fusionnées dans ce monstre à tête unique.

Cet amendement répond à leurs inquiétudes et son adoption permettrait de garantir, sous le contrôle du Parlement, que leurs missions continueront à être exercées sous la présidence et la direction du Défenseur des droits.

Monsieur Hunault, sachez que Christian Vanneste et moi-même, nous avons vu comment fonctionnait l'ombudsman en Suède : celui-ci ainsi que ses trois adjoints sont nommés à la majorité des trois cinquièmes du Riksdag suédois, et les choses se passent très bien parce que le travail est effectué de façon collective.

(L'amendement n° 229 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 137 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 14 n'est pas adopté.)

M. Christian Vanneste. Le président de la commission des lois est content !

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 203...

M. Christian Vanneste. Le mépris pour les parlementaires est affolant ! Certains députés sont venus ici sans connaître le contenu de l'amendement !

Mme la présidente. Monsieur Vanneste, si vous voulez que les parlementaires puissent s'exprimer, le mieux est encore de s'écouter les uns les autres.

La parole est à Mme Françoise Hostalier pour présenter l'amendement n° 203.

M. Christian Vanneste. Ils sont là tout simplement parce qu'ils ont été appelés par le président !

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. C'est indécemment !

Mme la présidente. Seule Mme Hostalier a la parole.

Mme Françoise Hostalier. Je ne reviens pas sur tout ce qui a été dit sur la spécificité des droits de l'enfant et l'intérêt supérieur qu'ils représentent. Cet amendement et d'autres qui vont suivre visent simplement à bien recadrer l'importance d'avoir une lisibilité incarnée par un Défenseur des droits de l'enfant.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement qui aurait pour conséquence de limiter strictement à trois le nombre d'adjoints nommés, alors que, dans sa rédaction actuelle, le texte permet au Défenseur des droits de nommer d'autres adjoints – nous y reviendrons peut-être à propos de la médiation.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Si je comprends vos préoccupations madame Hostalier, je crois que le texte y répond.

M. Jean-Jacques Urvoas. Soyez moins rigide !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. La mission de défense des enfants restera tout à fait identifiée par la présence, aux côtés et sous l'autorité du Défenseur des droits, du Défenseur des enfants, lui-même assisté d'un collègue composé de personnalités qualifiées.

Le système mis en place prévoit donc bien une identification claire du Défenseur des enfants.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Monsieur le ministre, Mme Hostalier dit la même chose que vous. Au cours de la séance de nuit, notre assemblée a adopté un amendement d'une autre de nos collègues de la majorité afin d'identifier le défenseur des enfants. Mme Hostalier demande, dans le présent amendement, qu'il soit bien stipulé qu'un des trois adjoints du Défenseur des droits sera dénommé Défenseur des enfants. L'adoption de cet amendement s'inscrirait dans la logique de nos discussions de la nuit. J'y suis donc favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. J'ai compris que ce qui pose un problème au rapporteur pour donner un avis favorable sur cet amendement, ce n'est pas qu'un adjoint soit dénommé Défenseur des enfants, mais qu'il soit précisé qu'il n'y a que deux adjoints du Défenseur des droits. Nous pourrions, si Mme Hostalier en était d'accord, sous-amender son amendement, de manière à ouvrir la possibilité de nommer plus de deux adjoints supplémentaires, en fonction de ce que souhaitera le Défenseur des droits.

Mme la présidente. Mes chers collègues, nous examinons le texte en première lecture. Vous pourrez revoir ce point en deuxième lecture.

(L'amendement n° 203 est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements n°s 138, 230, 139, 189 et 244 tombent.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 204.

La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec celui qui vient d'être adopté. J'attire votre attention sur le fait que, dans cet amendement, il est écrit « les adjoints » !

(L'amendement n° 204, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme Françoise Hostalier. Cela n'a plus de sens !

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 190.

La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 190, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 140.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. C'est un amendement important par lequel nous insistons à nouveau sur l'importance d'identifier le Défenseur des enfants. La spécialisation des autorités est indispensable pour permettre leur identification par la population. C'est un repère. C'est pourquoi il est important, tout au long du texte, de mettre en avant le Défenseur des enfants.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Avis défavorable. La délégation est une faculté, et non une obligation.

(L'amendement n° 140 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 205.

La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec l'amendement n° 203 qui a été adopté. Il tend à reconnaître la spécificité des attributions du Défenseur des enfants.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement a été repoussé par la commission.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(L'amendement n° 205 est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 16 rectifié.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 16 rectifié, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 280.

La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Cet amendement vise à permettre au Défenseur des droits de déléguer au Défenseur des enfants ses attributions, en particulier en matière de promotion des droits de l'enfant.

Les enfants ne connaissent pas leurs droits. La promotion de ces derniers est indispensable et est d'ailleurs prévue par les traités internationaux. Or, parmi les exceptions mises à la délégation des attributions du Défenseur des droits à ses adjoints, il en est une qui empêche celui-ci de déléguer au Défenseur des enfants la possibilité de promouvoir les droits de l'enfant. Nous demandons le retrait de celle-ci.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement a été repoussé par la commission, car il est déjà satisfait.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Si la Constitution prévoit que le Défenseur des droits peut déléguer un certain nombre de tâches à ses adjoints, il existe une règle de droit constante dans notre pays selon laquelle une autorité qui reçoit des compétences ne peut pas en déléguer la totalité.

Votre amendement, madame Antier, qui tend à déléguer la totalité des compétences du Défenseur des droits à son adjoint est donc contraire à notre droit, et je vous demande de bien vouloir le retirer.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Permettez-moi d'indiquer, monsieur le ministre, que, si la position que vous venez de rappeler est exacte juridiquement, elle va à l'encontre des amendements que notre assemblée a adoptés cette nuit après que Mme Antier eut insisté sur l'importance d'identifier le Défenseur des enfants. Vous-même, monsieur le ministre, avez précisé que celui-ci avait été identifié dans le texte. Le présent amendement s'inscrit donc dans la logique des travaux de notre assemblée.

(L'amendement n° 280 est adopté.)

M. René Dosière et M. Jean-Jacques Urvoas. Très bien !

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 141 et 206.

La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour défendre l'amendement n° 141.

Mme Marie-George Buffet. L'amendement est défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier, pour défendre l'amendement n° 206.

Mme Françoise Hostalier. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Ces amendements ont été repoussés par la commission.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(Les amendements identiques n°s 141 et 206 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 142 et 207.

La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour défendre l'amendement n° 142.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier, pour défendre l'amendement n° 207.

Mme Françoise Hostalier. L'amendement est défendu.

(Les amendements identiques n°s 142 et 207, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 143 et 208, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour défendre l'amendement n° 143.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier, pour défendre l'amendement n° 208.

Mme Françoise Hostalier. Il est défendu.

(L'amendement n° 143, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 208, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n°s 17, 281 et 209, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour défendre l'amendement n° 17.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier, pour défendre l'amendement n° 281.

Mme Edwige Antier. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier, pour défendre l'amendement n° 209.

Mme Françoise Hostalier. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Ces amendements ont été repoussés par la commission car ils sont déjà satisfaits.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Les incompatibilités visant le Défenseur des enfants et les adjoints doivent être les mêmes que celles prévues pour le Défenseur des droits, afin que leur autorité soit respectée.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission. Cet amendement, madame Antier, est complètement inutile puisque notre assemblée a adopté, cette nuit, les amendements n° 274 à l'article 2 et n° 275 à l'article 3 qui ont exactement le même objet. Nous n'allons pas le répéter à l'article 11 A. Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement.

Mme Edwige Antier. Je retire l'amendement n° 281.

(L'amendement n° 281 est retiré.)

(Les amendements n°s 17 et 209, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(L'article 11 A, amendé, est adopté.)

Article 11 B

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 210.

La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement a été repoussé par la commission.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(L'amendement n° 210 n'est pas adopté.)

(L'article 11 B est adopté.)

Article 11

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 144.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. En demandant la suppression de l'article 11, nous insistons à nouveau sur la nécessité de maintenir la spécialisation et l'indépendance des différentes autorités, qu'il s'agisse du Défenseur des enfants, du contrôleur des prisons ou de la commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS. Les placer sous la responsabilité du Défenseur des droits ne leur permettra pas d'effectuer le travail de proximité nécessaire pour assurer leur efficacité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Cet amendement a été rejeté par la commission. Le collège CNDS est justifié dès lors que l'on intègre les missions de cette AAI.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Avis défavorable.

(L'amendement n° 144 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 19.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'un des atouts des autorités administratives telles que nous les connaissons actuellement réside dans le fait qu'elles permettent la confrontation des points de vue émis par les membres de qualité qui les composent. Lors des auditions que le rapporteur a menées, et auxquelles j'ai pu participer, tous les présidents que nous avons entendus – je pense notamment à l'ancien président de la HALDE, M. Schweitzer – ont souligné l'utilité d'écouter des personnes qui ont une expérience et une expertise dans des domaines bien particuliers. Cela permet de mûrir une décision collective qui, parce qu'elle est partagée, n'en acquiert que plus de force.

Vous nous avez, d'ailleurs, expliqué, monsieur le ministre et monsieur le rapporteur, que les collèges prévus dans le texte sont peu différents de ceux qui existent actuellement au sein de la CNDS et de la HALDE. Vous nous avez même proposé de modifier leur composition pour les rendre plus performants.

Le problème est qu'ils n'ont aucun rôle. Ce sont des coquilles vides. Ils ne se réunissent que si l'on veut bien les convoquer; ils ne délibèrent que si l'on veut bien le leur demander; et, quand ils prennent une décision, le Défenseur des droits peut très bien s'en exonérer.

Par cet amendement, je propose de remplacer les termes « peut consulter les collèges » par les termes « consulte les collèges ». Si la République crée des collèges au sein de l'institution Défenseur des droits et que ce dernier peut décider de ne jamais les consulter pendant les six ans de son exercice, où est le bénéfice? Où est leur valeur ajoutée?

Si vous inscrivez ces collèges dans la loi, c'est que vous les croyez utiles. Prévoyez donc qu'ils servent et qu'ils puissent se réunir afin d'éclairer le Défenseur des droits.

À moins d'imaginer qu'il soit touché par le Saint-Esprit, qu'il soit investi d'une compétence de droit divin ou que, touché du doigt du Président de la République, il en soit illuminé pendant les six années où il va conduire sa mission, je ne lui fais pas confiance par principe. Le fait d'être entouré par une expertise n'en sera que mieux pour la défense des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. La consultation obligatoire des collèges serait un alourdissement important des procédures, qui pourrait ralentir ou paralyser l'action du Défenseur. En laissant à ce dernier le choix de consulter ou non le collège, on lui fait confiance pour apprécier si la question est suffisamment importante pour appeler une consultation du collège.

Je vous fais observer également, monsieur Urvoas, que j'ai souhaité qu'il y ait un collège pour les enfants et qu'il est prévu un collège plénier.

Le nombre des membres de ces collèges consultatifs a été réduit pour éviter qu'il n'y ait, comme cela se produit parfois, une collégialité virtuelle ou factice. Nous essayons de construire des structures à même de donner un avis au Défenseur des droits, mais il faut laisser ce dernier vivre et décider du fonctionnement qu'il souhaite.

Mme Marie-George Buffet. Il sera seul !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. L'amendement défendu par M. Urvoas présente, me semble-t-il, un inconvénient majeur : il conduirait à une consultation des collèges sur la totalité des affaires, ce qui me semble impossible compte tenu du nombre de celles-ci. D'ailleurs, aucune autorité collégiale n'examine en formation collégiale la totalité des affaires dont elle est saisie ; certaines affaires mineures peuvent être réglées sans aller devant le collège.

Le texte, tel qu'il résulte de la Constitution, permet de réserver la consultation du collège aux affaires importantes. Il n'existe d'obligation de consultation du collège pour aucune autorité administrative indépendante, pour aucune autorité comportant un collège, puisqu'une telle obligation paralyserait l'institution.

Je vous demande donc, monsieur Urvoas, de bien vouloir retirer votre amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. En présentant un tel amendement, vous témoignez d'une bien piètre confiance envers le Défenseur des droits. En proposant de remplacer la faculté de consulter par une obligation, vous donnez l'impression d'intenter d'emblée un procès d'intention au Défenseur des droits qui, sans cela, ne consulterait jamais les collèges. Je crois qu'il faut laisser son caractère de faculté à la possibilité qui lui est offerte.

En créant cette institution voulue par le constituant, nous apportons, par la loi organique, un certain nombre de précisions, mais l'adoption de cet amendement restreindrait la capacité du Défenseur des droits à agir. Je m'y oppose donc résolument.

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. J'insiste vraiment sur l'importance de la délibération collégiale, qui est une réalité pour un certain nombre des autorités dont nous parlons, au moins la CNDS, dont je suis membre. Un lundi par mois, le matin et même toute la journée, je participe aux discussions et aux délibérations du collège de la CNDS sur l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis et des avis qu'elle rend. Je considère que c'est précisément ce travail délibératif contradictoire, auquel participe un commissaire – un représentant – du Gouvernement, qui fait l'intérêt et la force de la CNDS. Nous parlons ici de questions extrêmement complexes, comme la déontologie de la sécurité ou les discriminations. Chacun, sur ces bancs, doit prendre la mesure de la complexité de ces sujets. Comme Jean-Jacques Urvoas à l'instant, je mets au défi quiconque de détenir, en ces matières, la vérité révélée.

Personnellement, je crois qu'il serait lourdement fautif de considérer que seul le Défenseur des droits, dans – si j'ose dire – sa magnificence, pourra traiter ces questions. Si c'est le cas, je lui souhaite bon courage ; j'ai d'ailleurs compris qu'il existait un certain nombre de vocations, y compris sur les bancs de notre assemblée. (*Sourires sur les bancs des groupes SRC et GDR.*) Ma modeste expérience me permet de vous le prédire : la tâche sera très compliquée pour qui sera chargé de ces questions.

Nous reprenons les propositions du Sénat qui a fait un travail tout à fait remarquable sur ce texte. Il est dommage que ni le Gouvernement ni le rapporteur ne s'en inspirent.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. En rejetant, monsieur le ministre, les amendements que nous venons de défendre successivement, vous offrez peu d'atouts à un Défenseur des droits qui va tout de même se retrouver bien seul. Vous refusez chacun des différents amendements, émanant de députés des différents groupes de notre assemblée, qui visent à donner plus de légitimité aux adjoints et, maintenant que nous abordons les collèges, de manière analogue, vous limitez les possibilités d'intervention de ces collèges !

Le Défenseur des droits va donc se retrouver chargé d'une masse de compétences à exercer et de dossiers qu'il lui incombera de traiter tout seul avec son administration. Lorsqu'il prendra une décision, comme il ne se sera pas systématiquement appuyé sur les collèges, comme les adjoints n'auront pas de véritable légitimité, l'opinion publique et les associations pourront très facilement remettre en cause ses décisions, ses interpellations, ses propositions. En refusant ces amendements, vous réduisez en fait la portée de la décision de créer le Défenseur des droits prise lors du débat constitutionnel.

(*L'amendement n° 19 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n° 184 et 18, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 184.

M. Jean-Pierre Decool. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 18.

M. Jean-Jacques Urvoas. Les adjoints, que vous avez du mal à admettre, ont tellement peu d'importance à vos yeux que, selon la rédaction actuelle du texte, ils ne sont même pas

membres des collègues. Cela paraît un peu bizarre, à moins de supposer que le garde des sceaux est bonapartiste et croit au pouvoir personnel, ce que je n'arrive pas à imaginer. Je lui suggère donc de s'appuyer sur la collégialité, latente dans le texte, et de renforcer la place des adjoints en leur permettant d'assister aux réunions des collègues, qui – je vous le concède – ne serviront de toute façon pas à grand-chose.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé ces deux amendements.

Dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois, l'adjoint pourra présider le collège au lieu et place du Défenseur si ce dernier lui délègue cette compétence.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je pense que M. Urvoas sera largement satisfait par le fait que l'adjoint peut présider le collège.

M. Jean-Pierre Decool. Je retire l'amendement n° 184.

(L'amendement n° 184 est retiré.)

(L'amendement n° 18 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 20.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

(L'amendement n° 20, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 231.

La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. J'ai cosigné cet amendement avec M. Vanneste. Cela démontre, une fois encore, que l'on peut, sur ce sujet, dépasser les clivages partisans.

L'amendement a simplement pour objet de modifier les processus de désignation des personnalités qualifiées qui feront partie du collège. Le texte du projet de loi organique, tel qu'adopté par la commission des lois, prévoit que siègent notamment deux personnalités qualifiées désignées par le Défenseur des droits ; nous proposons, quant à nous, que ces deux personnalités qualifiées soient plutôt désignées par les autres membres du collège, comme c'est le cas dans les collèges actuellement existants ; cela leur permet de désigner des personnes particulièrement compétentes dans leur domaine.

Nous proposons également qu'une personnalité qualifiée soit désignée par le président du Conseil économique, social et environnemental. Nous avons récemment voté un renforcement de ce conseil mais, curieusement, alors qu'il représente toute la société civile, il ne peut désigner aucune des personnalités qualifiées qui siègeront dans les collèges prévus.

Notre amendement vise ainsi à permettre que les collèges bénéficient de toute l'expertise requise pour l'examen des problèmes soumis, dans toute leur diversité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

Je comprends très bien la position de M. Dosière, je la respecte, mais la CNDS ne compte aujourd'hui aucun membre désigné par le Conseil économique, social et environnemental. Au vu du champ de compétences concerné, il ne semble pas que la nomination d'une personnalité qualifiée par le président dudit conseil soit nécessaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

(L'amendement n° 231 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 177.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Nous souhaitons simplement que les désignations auxquelles procèdent le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat respectent l'exigence d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement qui tend à imposer une formalité totalement impossible à remplir par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat qui, chacun, ne nomment qu'une seule personnalité qualifiée.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

(L'amendement n° 177 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 22.

La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Je précise tout d'abord que les amendements que nous avons présentés, à propos de la composition du collège et de la possibilité, pour le Défenseur des droits, de le consulter systématiquement, ne font que reprendre des dispositions adoptées par le Sénat. Il ne s'agit pas d'une lubie de l'opposition, il s'agit du fruit d'un travail mené très rigoureusement par les sénateurs, ceux de la majorité comme ceux de l'opposition, qui a amené la Haute assemblée à considérer qu'il fallait absolument renforcer la dimension collégiale du défenseur des droits. Les sénateurs sont parvenus à cette conclusion – les débats en témoignent – en abordant ces questions de manière tout à fait concrète et pragmatique et en considérant la manière dont fonctionnent aujourd'hui les différentes autorités, notamment la HALDE ou la CNDS.

Par cet amendement, nous voulons faire en sorte que le Défenseur des droits puisse exposer au collège les motifs qui l'amènent, le cas échéant, à ne pas suivre l'avis qu'il a rendu. Cet exercice nous paraît extrêmement important.

Le Défenseur des droits doit expliquer pourquoi il décide de ne pas suivre, sur tel ou tel point, l'avis du collège. On l'a vu récemment, notamment à propos de la HALDE : le non-respect d'une délibération collégiale peut entraîner un certain nombre de difficultés. Il faut absolument que le Défenseur des droits puisse donner les motifs pour lesquels il s'écarte de l'avis de l'un des collèges.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement qui, en l'obligeant à exposer les motifs de son choix, aurait pour effet de placer le Défenseur des droits en position d'infériorité par rapport au collègue.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je ne comprends pas que la commission ait repoussé cet amendement : nous ne demandons pas que le Défenseur soit lié par l'avis du collègue, nous lui reconnaissons la capacité de s'en affranchir, mais il ne nous paraît pas inconvenant de lui demander d'expliquer en quoi il n'est pas convaincu par le raisonnement du collègue et de dire pourquoi il va s'en écarter. Il s'agit juste de permettre une clarification, s'agissant de décisions rendues sur des sujets qui – convenons-en – ne seront pas toujours très simples.

Mme Buffet a rappelé tout à l'heure la variété des thèmes qu'il aura à traiter. Faisons du moins que l'on comprenne, pour l'avenir, pourquoi il s'écarte du point de vue du collègue qui aura étudié la question en cause.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Encore une fois, des amendements de l'opposition veulent enfermer le Défenseur des droits.

M. Jean-Jacques Urvoas et M. Christophe Caresche. Ce ne sont pas des amendements de l'opposition, ce sont des dispositions adoptées par le Sénat !

M. Michel Hunault. Vous voulez que le Défenseur des droits soit lié par l'avis du collègue et imposer qu'il indique, le cas échéant, pour quels motifs il s'en éloigne. Ce serait affaiblir, avant même sa création, le Défenseur des droits ! (*Protestations sur les bancs du groupe SRC.*)

Le Défenseur des droits aura certaines compétences. Laissons-le donc faire !

(*L'amendement n° 22 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisi d'un amendement n° 270.

La parole est à M. Richard Mallié.

M. Richard Mallié. Il apparaît légitime de rationaliser les décisions prises et les avis rendus dans le cadre des trois collèges, pour leur donner encore plus de force. Je vous propose donc d'imposer un quorum pour qu'un collègue puisse délibérer. Cela ne pourra que faciliter l'assiduité des membres.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis très favorable.

J'ai moi-même souhaité que les collèges soient réduits en nombre et j'estime que la présence des membres est importante. Ce quorum est donc vraiment nécessaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Souhaitons que cet amendement prospère, que nous puissions l'adopter et que l'Assemblée nationale s'en inspire dans ses propres pratiques !

(*L'amendement n° 270 est adopté.*)

Mme la présidente. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

(*L'article 11, amendé, est adopté.*)

Article 12

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière, inscrit sur l'article 12.

M. René Dosière. L'article 12 est dans le droit-fil de l'article 11.

Il s'agit d'un domaine où majorité et opposition devraient pouvoir se retrouver, conformément au travail que Christian Vanneste et moi-même avons mené dans le cadre du CEC – le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. En nous écoutant mutuellement, nous sommes parvenus à dépasser les clivages partisans. Or à la lumière des votes qui ont eu lieu, je constate que le vote majoritaire s'applique de la manière la plus automatique, quelles que soient les réserves ou les oppositions qui se manifestent. Les explications du rapporteur, quand il en donne, le montrent, c'est une autorité de commandement – que Péguy a en son temps stigmatisée au profit d'une autorité de raison.

Est également refusé l'argument selon lequel le Défenseur des droits peut s'opposer à l'avis d'un collègue, mais que, dans ce cas, il doit expliquer au collègue les raisons de sa position. Le Défenseur des droits est un véritable bonapartiste, exerçant un pouvoir personnel. Il nomme tous ses adjoints et des membres des collèges ; il n'est pas obligé de les réunir ni de suivre leur avis et il n'a aucune explication à leur donner. Cette attitude, certains d'entre vous la contestent, comme nous avons pu le constater dans le débat sur l'adjoint qui deviendra le Défenseur des enfants. On a bien vu alors que le Défenseur des enfants devait disposer d'une certaine autorité. Mais vous le niez pour tous les autres adjoints, et dès lors votre vote devient systématique.

On pourrait aller plus vite encore et considérer que, puisque la majorité est majoritaire, tous les textes sont adoptés d'emblée... C'est désespérant et, permettez-moi de le rappeler, c'est unique dans les démocraties qu'on peut dire avancées, ou exemplaires. Car dans ces démocraties, s'agissant des libertés publiques, on trouve toujours un accord majorité-opposition. Il n'y a qu'en France où, sur ce sujet, il y a, d'un côté, la majorité, de l'autre, l'opposition. Cette exception française n'est guère recommandable et ce n'est pas un exemple de démocratie !

M. Christophe Caresche. Excellente intervention !

Mme la présidente. La parole est à M. Richard Mallié.

M. Richard Mallié. Si je souhaite m'exprimer, monsieur le ministre, c'est que j'ai déposé deux amendements qui ont été retoqués au titre de l'article 40. Ces amendements, cosignés par une trentaine de nos collègues, avaient pour but de rationaliser le travail des instances collégiales du Défenseur en favorisant l'assiduité de ses membres. C'est ce que nous venons de faire en adoptant l'amendement précédent à

l'article 11 et ce que nous allons sans doute faire en adoptant les deux amendements qui suivront aux articles 12 et 12 *bis*.

Dans nos amendements, il était proposé, comme cela se fait dans le cadre de la HADOPI, de mettre en place une indemnité forfaitaire à la séance, non une indemnité mensuelle, comme cela pourrait être le cas. Par ailleurs, une obligation de présence était demandée pour pouvoir bénéficier de cette indemnité, ce qui est plus que légitime.

À défaut de pouvoir échanger sur ces amendements, monsieur le ministre, il apparaît légitime et important que ces deux mesures de bon sens soient prises par voie réglementaire. C'est pourquoi, monsieur le ministre, l'ensemble des cosignataires de ces amendements compte sur vous.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Je n'avais pas l'intention d'intervenir sur cet article, monsieur Dosière, mais vous m'obligez à réagir.

Ce que vous venez de dire me choque profondément. Si nous sommes dans cet hémicycle pour voter une loi organique, c'est que nous nous sommes rassemblés dans le cadre de la révision de la Constitution qui a nécessité une majorité qualifiée. S'il n'y avait pas eu un certain nombre de membres de l'opposition pour voter cette réforme constitutionnelle et créer l'institution du Défenseur des droits, nous ne serions pas là ce matin pour débattre de la loi organique.

En disant que nous sommes dans un rapport de force majorité-opposition, vous niez le travail que nous avons mené en commission sous l'autorité de Jean-Luc Warsmann et le travail parlementaire fait en présence du ministre. Nous sommes allés au-delà des clivages sur certains points et M. le ministre nous a apporté des assurances. Nous sommes également allés au-delà de l'avis du Gouvernement avec certains de nos collègues pour ce qui est du Défenseur des enfants, lequel est parfaitement identifié. Et voilà que vous évoquez à nouveau le clivage droite gauche, simplement parce que, tout à l'heure, le vote d'un amendement visant à ce que le Défenseur des droits ne soit pas lié par l'avis des collègues ne vous a pas plu. Nous l'assumons. Il s'agit d'une institution nouvelle qui devra prendre ses marques. C'est nous qui avons créé, il y a une vingtaine d'années, le Médiateur de la République. Je rappelle que c'est aussi notre majorité qui a créé le contrôleur des lieux de privation de liberté.

On voit bien de quelle façon vous déplacez le débat. Ce matin, l'opposition veut jeter la suspicion sur la personnalité des adjoints du Défenseur des droits et sur le contrôle des assemblées parlementaires. Pour notre part, nous y sommes opposés, comme nous nous opposons à tout ce qui restreindrait l'exercice, par le Défenseur des droits, de la plénitude de ses responsabilités.

Monsieur Dosière, vous ne pouvez pas de la sorte faire fi de tout ce qui a été fait dans cet hémicycle. Nous nous sommes rejoints, majorité et opposition, pour garantir certaines valeurs et marquer notre attachement à l'institution dont nous débattons.

M. Pascal Brindeau. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. S'agissant des autorités administratives, que ce soit la HALDE ou la CNDS, M. Mallié n'a pas une bonne connaissance de la manière dont les choses se passent aujourd'hui. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

À ce jour, quatre parlementaires, dont je fais partie, siègent à la CNDS. Or j'ai eu le désagrément de constater que les moins assidus parmi ceux qui siégeaient dans les collèges, et notamment dans celui de la CNDS, étaient précisément les parlementaires. Aussi, avant de donner des leçons, comme vous le faites...

Mme Chantal Bourragué. Et vous, vous ne le faites pas ?

M. Christophe Caresche....sur l'assiduité et les rémunérations, vous devriez balayer devant votre porte – ou devant notre porte.

Mme Chantal Bourragué. Faites-en autant !

M. Christophe Caresche. C'est une réalité, l'absentéisme est largement pratiqué ici. Avant de donner des leçons, il faut faire attention à ce qui se passe dans nos murs.

Sur la question de la rémunération, en tout cas pour ce qui concerne la CNDS, je précise qu'elle est extrêmement faible, symbolique, et que les personnalités qui ont fait ce travail ces dernières années l'ont fait avec un dévouement exemplaire. Je profite de cette occasion pour leur rendre hommage et j'aurais souhaité que le ministre le fasse également. Que ce soit à la HALDE ou à la CNDS, des gens se sont investis avec une grande compétence et un grand dévouement et je regrette qu'ils fassent l'objet de mises en causes à l'occasion de ce projet de loi.

M. Richard Mallié. Pour qui vous prenez-vous, monsieur Caresche ?

Mme la présidente. Nous en venons à un amendement n° 145.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Je l'ai dit hier dans mon intervention, ce projet sur le Défenseur des droits aurait pu recueillir un consensus enthousiaste si, à partir de l'article 71-1 de la Constitution, nous avions utilisé cette loi organique pour assurer l'indépendance et la qualité de travail des autorités indépendantes.

Si l'on examine le bilan de ces autorités – le Défenseur des enfants, la HALDE, la CNDS, le contrôleur général des prisons, le Médiateur – on s'aperçoit qu'elles ont œuvré de façon remarquable, avec, comme vient de le dire Christophe Caresche, des hommes et des femmes qui ont mis toutes leurs compétences et leur énergie au service des droits et des libertés.

Nous aurions pu, grâce à ce débat, leur permettre de poursuivre ce travail avec la même qualité et la même indépendance. Nous avons commencé à le faire en ce qui concerne le Défenseur des enfants, mais nous ne le faisons pas pour les autres autorités. Nous manquons le coche, car, à l'exception de ceux portant sur le Défenseur des enfants, vous refusez les amendements permettant de donner plus de pouvoirs aux adjoints, plus de pouvoirs et de compétences aux collèges.

Au final, soit le Défenseur des droits sera une personne autoritaire prenant des décisions de façon assez isolée, soit il sera inopérant. Mais le résultat sera le même pour les droits et les libertés en France, empêchant de nouvelles avancées.

Pour ces raisons, je vous appelle, dans la suite de notre débat, à examiner de façon plus ouverte tous les amendements visant simplement à conserver la qualité de travail qui a été, ces dernières années, celle de ces autorités.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

Je répondrai précisément par rapport à ce qui a été dit hier, notamment par Mme Antier qui a excellemment plaidé la cause des enfants, c'est-à-dire les droits des enfants, mais aussi leur intérêt supérieur. J'ai bien compris la distinction qui était faite.

Lors des auditions, j'ai aussi écouté attentivement Mme Versini, qui souhaitait qu'on inscrive une véritable vocation pour les enfants au sein même de l'institution du Défenseur des droits.

Je regrette que M. Bayrou ne soit pas là aujourd'hui, car le fait d'identifier un adjoint spécifiquement dédié aux droits des enfants et de créer un collège avec des personnalités qualifiées sur la problématique des enfants est une avancée très importante.

Mme Marie-George Buffet. Et les autres qualifications, monsieur le rapporteur ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Madame Buffet, sans vouloir être désagréable, vous nous donnez des leçons sur les droits et les libertés... Qui a créé la question prioritaire de constitutionnalité ? Qui a créé le contrôleur général des prisons ? Qui a voté la loi pénitentiaire ? Qui, pendant toute cette discussion dans l'hémicycle, sous l'autorité du garde des sceaux, a permis la saisine, par tous les citoyens et par les enfants, du Défenseur des droits ? C'est notre majorité ! Et vous justifiez le dépôt de votre amendement en disant que le texte entraînerait un recul des libertés ! Permettez-moi de le dire, si une majorité a essayé de mettre en place des instruments visant à donner plus de droits à nos concitoyens, c'est la nôtre !

M. François Loncle. Non, vous en supprimez !

M. Michel Hunault. Et si nous allons nous retrouver la semaine prochaine pour parler de la garde à vue, c'est bien parce que des citoyens ont saisi le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Je crois qu'à certains moments, il est bon de rétablir les faits.

Mme Marie-George Buffet. Pourquoi supprimez-vous des droits ?

(L'amendement n° 145 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier, pour soutenir l'amendement n° 211.

Mme Françoise Hostalier. Cet amendement va précisément dans le sens des propos du rapporteur. Il y a eu la création de l'adjoint spécifique Défenseur des enfants. Il s'agit de lui donner une meilleure lisibilité en précisant que le Défenseur des droits, lorsqu'il devra traiter de questions spécifiques concernant les enfants, consultera le Défenseur des enfants, lequel pourra consulter un collège.

Cet amendement est cohérent avec tout ce que nous avons dit jusqu'à présent.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Le Défenseur des enfants a pour fonction d'exercer les attributions du Défenseur des droits par délégation. Cet amendement affaiblirait son rôle en en faisant un organe consultatif alors qu'il a vocation à être un organe décisionnel.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je comprends parfaitement la cohérence de la position de Mme Hostalier, qui souhaite faire de l'adjoint une autorité autonome par rapport au Défenseur des droits.

Madame Hostalier, vous défendez cette idée depuis le début de la discussion, mais je dois vous dire qu'elle est tout à fait contraire au projet soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. En effet, le constituant a pris clairement position et le texte dont nous débattons vise simplement à appliquer la Constitution. Le Défenseur des droits est chargé par le constituant de l'ensemble de la défense des droits.

Compte tenu de tout ce qui a été dit avant et pendant ce débat, un adjoint portera le titre de Défenseur des enfants, mais il reste un adjoint. L'autorité, c'est le Défenseur des droits, je ne l'ai pas caché hier.

D'ailleurs ce Défenseur des droits se voit conférer tous les pouvoirs du Défenseur des enfants, mais aussi des pouvoirs supplémentaires. Les droits et les intérêts des enfants seront mieux défendus. Le Défenseur des droits pourra s'appuyer sur son adjoint, lequel ne peut toutefois pas avoir une situation particulière. En dépit de toute l'envie que j'ai de vous être agréable, je ne peux pas donner un avis favorable à un amendement qui précise que le Défenseur doit consulter son adjoint. Il vous est arrivé d'avoir des adjoints que vous n'avez heureusement pas été contraint de consulter ! Mais vous le faisiez volontiers parce qu'ils étaient de bons adjoints ! *(Sourires.)* C'est ce que fera très naturellement le Défenseur des droits.

Je tiens à le préciser à l'Assemblée nationale : respectons la nouvelle institution particulièrement importante pour la défense des droits que nous sommes en train de créer. Or vous semblez en avoir peur et vous voulez la miner dès le départ en lui imposant de consulter, de faire... Laissons-la libre ! Elle est tout de même une chance. Lorsque j'étais étudiant, on nous parlait de l'Ombudsman et l'on nous disait que l'on créerait peut-être un jour, en France, un Défenseur des droits ! Vous l'avez décidé, lorsque vous avez révisé la Constitution, et maintenant que nous le créons, vous n'avez de cesse d'affaiblir son autorité ! Or nous devrions tous être d'accord pour renforcer le Défenseur des droits. Je tiens à appeler l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que le Défenseur des droits est un progrès pour la défense de l'ensemble des libertés publiques. Nous devons porter ensemble cette institution et non l'affaiblir sans cesse !

M. René Dosière. Dans l'état du texte, c'est un recul !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* C'est la raison pour laquelle je demande à Mme Hostalier de retirer son amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. Vous m'avez presque convaincue, monsieur le garde des sceaux – j'ai bien dit « presque » ! Pour ne pas alourdir le texte, j'accepte de retirer mon amendement, mais nous resterons vigilants...

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Bien sûr !

Mme Françoise Hostalier. ...et nous nous rapprocherons du Défenseur des enfants pour nous assurer que les droits des enfants sont effectivement pris en compte et qu'il n'y a pas d'obstruction de la part du Défenseur des droits.

(L'amendement n° 211 est retiré.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 174.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour le soutenir.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur.* La commission a repoussé cet amendement. La consultation obligatoire du collège alourdirait le fonctionnement de l'institution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Défavorable.

(L'amendement n° 174 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n°s 282, 185 et 23, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Edwige Antier, pour présenter l'amendement n° 282.

Mme Edwige Antier. Le Défenseur des droits nomme ses adjoints, ce qui est logique et permet d'aboutir à des décisions cohérentes. Il désigne pour six ans les membres du collège,...

M. Christophe Caresche. Il fait tout !

Mme Edwige Antier. ...collège dont son adjoint, en particulier le Défenseur des enfants, ne fait même pas partie. Je citerai un exemple. Supposons qu'au bout de deux ans un conflit apparaisse sur un dossier : le conseil général et le juge veulent placer un enfant, mais l'enfant et sa famille voient les choses autrement. Le Défenseur des enfants est alors saisi et réfléchit. Si le Défenseur des droits entre en conflit avec lui, il peut alors réunir le collège. Or l'adjoint n'en fait pas partie et n'assiste même pas aux réunions. Ainsi marginalisé par le Défenseur des droits, l'adjoint n'existe plus !

M. Christophe Caresche. Très bien !

Mme Edwige Antier. Par cet amendement, je propose donc, en toute logique, que l'adjoint concerné fasse automatiquement partie du collège qui le concerne et participe à ses réunions.

Mme Marie-George Buffet. Vous avez tout à fait raison !

Mme Edwige Antier. Je ne demande pas grand-chose !

M. René Dosière. Très juste !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur.* La commission a repoussé cet amendement.

La logique qu'il faut retenir, c'est la suppléance du Défenseur des droits par le Défenseur des enfants. Une coprésidence du collège créerait la confusion, madame Antier. Vous partez de la pétition de principe selon laquelle il pourrait y avoir un dysfonctionnement entre les deux. Laissons au Défenseur des droits la possibilité de d'exercer sa fonction comme il l'entend.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* A vous entendre, madame Antier, constituer un collège présidé par deux personnes serait un gage d'efficacité ! Pourquoi d'ailleurs ne pas en prévoir beaucoup plus ? Nous serions au moins assurés de l'inefficacité de l'institution...

M. Christophe Caresche. C'est très politique !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* La loi prévoit expressément que le défenseur des droits peut déléguer la présidence du collège au défenseur des enfants. Nous devons nous en tenir là.

M. René Dosière. Il ne délèguera pas, en cas de conflit !

Mme la présidente. Seul M. le garde des sceaux a la parole, monsieur Dosière !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Je vous remercie de m'interrompre, monsieur Dosière ! Je vous le laisse d'ailleurs toujours le faire !

Mme Catherine Lemorton. C'était pour nourrir votre réflexion !

Mme la présidente. Ne vous y mettez pas non plus, madame Lemorton ! Écoutons M. le garde des sceaux !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* En principe, quand on choisit son adjoint, on n'a pas de conflit avec lui. Si cela se produit, c'est que le choix a été mauvais et il faut alors l'assumer. Et vous le savez ! Le Défenseur des droits laissera très naturellement le Défenseur des enfants présider. Il est, par conséquent, inutile de préciser qu'ils devront présider à deux.

Je demande donc à Mme Antier de bien vouloir retirer son amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Admettons que l'on ne veuille pas d'un collège bicéphale. L'adjoint, et en particulier le Défenseur des enfants, doit au moins assister à toutes les réunions du collège. Il doit donc en être membre !

M. Christophe Caresche. Elle a raison !

Mme Edwige Antier. Or votre projet de loi ne le prévoit pas ! Je propose donc de déposer un sous-amendement tendant à préciser que le Défenseur des enfants est toujours membre du collège.

M. Christophe Caresche. Elle a raison ! C'est grotesque !

Mme Edwige Antier. Sinon, le Défenseur des droits pourra justifier sa décision en invoquant le collège sans même que l'adjoint y soit convié ! L'adjoint doit au moins assister à son collège.

Mme Marie-George Buffet. Bien sûr !

Mme la présidente. Ceci ne peut pas faire l'objet d'un sous-amendement, madame Antier, mais exigerait un nouvel amendement. Mais ce sera, alors, en deuxième lecture.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Je prie l'Assemblée nationale de m'excuser d'allonger le débat !

Nous vivons dans un régime où la loi ne dit pas tout, ce qui est une grande chance.

M. René Dosière. Elle est souvent trop bavarde ! *(Sourires.)*

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Si la loi à laquelle nous sommes soumis prévoyait tout, il serait inutile de débattre ici ! Tout serait déjà réglé. Je vous connais depuis assez longtemps, monsieur Dosière, pour savoir que vous partagez exactement ce sentiment, même s'il vous arrive de dire le contraire, ce que je comprends également !

Mme Catherine Lemorton. Cela n'engage que vous !

M. René Dosière. Ne faites pas trop de confidences, monsieur le garde des sceaux ! *(Sourires.)*

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Cela pourrait vous gêner, après le couple infernal que vous avez formé avec M. Vanneste !

Je tiens à apporter une précision dans ce débat. Il faut supposer que les textes que nous adoptons ont un sens. C'est un principe général d'interprétation des textes de droit. Puisque le présent texte prévoit des adjoints – et je le dis à dessein pour que cela figure dans les travaux préparatoires de cette loi, et que cela indique la direction que doit prendre le Défenseur des droits –, c'est très naturellement que le Défenseur organisera le fonctionnement de son institution de façon à ce que ces adjoints aient une utilité. Si l'on crée des adjoints, c'est pour qu'ils servent à quelque chose. Ici, nous légiférons et nous ne nous contentons pas de discuter vaguement. Si l'on crée des adjoints, c'est pour qu'ils jouent un rôle. Ils assistent le Défenseur des droits. Sauf à supposer que ce que nous décidons n'a aucun sens, il est bien certain que, quand il s'agira du collège chargé de la protection des enfants, si le Défenseur des droits veut présider, il aura son adjoint à ses côtés, comme c'est partout le cas.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, compte tenu des précisions que je viens de vous apporter. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 185.

M. Jean-Pierre Decool. Il est défendu !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour présenter l'amendement n° 23.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu !

(L'amendement n° 282 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 185, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 23, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 24.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour le soutenir.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu !

(L'amendement n° 24, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 232.

La parole est à M. René Dosière, pour le soutenir.

M. René Dosière. Je sais bien quel sort sera réservé à cet amendement. Je tiens toutefois à préciser au garde des sceaux, puisqu'il a fait quelques confidences sur les travaux que nous avons antérieurement menés ensemble, que je m'étonne beaucoup de son avis négatif sur un amendement similaire. Vous vous opposez très fermement à ce que le Conseil économique, social et environnemental, dont on a tout récemment renforcé les prérogatives, puisse désigner une personnalité qualifiée, alors même que c'est l'instance au sein de laquelle se trouve l'ensemble des experts de la société civile. Je trouve cela tout à fait étonnant.

(L'amendement n° 232, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 178.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour le soutenir.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu !

(L'amendement n° 178, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 253.

La parole est à M. le garde des sceaux, pour le soutenir.

M. Michel Mercier, *garde des sceaux.* Le dernier alinéa de l'article 12 précise que les membres du collège compétent en matière de promotion et de défense des droits de l'enfant sont bénévoles. Une telle disposition n'est pas reprise pour les membres des autres collèges. En revanche, à l'exclusion du collège intervenant dans le domaine de la promotion et de la défense des droits de l'enfant, il est toujours précisé qu'en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Par cohérence, il est donc proposé de corriger ces différences qui ne trouvent aucune justification de fond.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur.* Accepté par la commission.

(L'amendement n° 253 est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 27.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour le soutenir.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu !

(L'amendement n° 27, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 272.

La parole est à M. Richard Mallié, pour le soutenir.

M. Richard Mallié. Nous proposons, comme précédemment, d'instaurer un quorum lors des délibérations.

(L'amendement n° 272, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 12, amendé, est adopté.)

Article 12 bis

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière, inscrit sur l'article.

M. René Dosière. Cet article traite du collège assistant le Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations. Il se substituera à la HALDE.

Au cours de ce débat, nous nous sommes beaucoup inquiétés du devenir des autorités actuelles. Le garde des sceaux nous a répondu qu'elles auraient les mêmes pouvoirs.

S'agissant de la HALDE, je tiens à faire référence à une proposition de loi, déposée le 18 novembre dernier par douze membres de l'UMP, visant à supprimer la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Il est précisé dans son exposé des motifs que cette instance est « illégitime et inutile ». « Pour toutes ces raisons » – peut-on y lire – « mais aussi parce que le futur Défenseur des droits a toute vocation à inclure cette haute autorité, la HALDE n'a aujourd'hui plus de raison d'être. Il convient donc de mettre fin à cette gabegie inutile et inefficace. » Telle est la motivation qui fait que certains membres de votre majorité, monsieur le garde des sceaux, veulent tout mettre dans cette nouvelle institution qu'est le Défenseur des droits. La meilleure façon de noyer son chien étant de l'accuser de la rage, figure dans les motivations de cette proposition de loi un tissu de contrevérités. L'une concerne le coût de la HALDE, dont on nous dit qu'il est passé de 3,2 millions à plus de 12 millions, alors qu'il était initialement, en réalité, de 7,5 millions. Or il est bien différent de passer de 7,5 millions à 12 millions que de 3,5 millions à 12 millions !

Telles sont les contrevérités que l'on peut entendre sur la HALDE. Or, dans le cadre du travail que nous avons réalisé, Christian Vanneste et moi-même, à la demande du comité d'évaluation et de contrôle, nous avons rencontré la HALDE et constaté qu'elle effectuait un excellent travail.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 146, tendant à supprimer l'article 12 bis.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Je voudrais à mon tour rendre hommage au travail de la HALDE. Cette autorité indépendante a en effet permis de faire reculer les injustices dont étaient victimes de nombreuses personnes. Je rappelle tout le travail qu'elle a réalisé pour lutter contre les discriminations à l'embauche ou à l'entrée de certains établissements privés ou

publics ; je rappelle ses apports pour la législation concernant les libertés individuelles ou la protection des individus face aux fichiers par exemple.

J'ai lu la proposition de loi à laquelle faisait allusion M. Dosière, qui accusait la HALDE d'être illégitime, inutile et, surtout, dépensière. J'ai entendu hier M. Clément expliquer que le Défenseur des enfants n'avait émis aucun avis gênant, alors que les avis de la HALDE pouvaient entraîner des clivages. On a l'impression qu'il y a une sorte d'attaque en règle contre cette autorité, qui a pourtant beaucoup apporté à notre République, pour que chaque citoyen, chaque citoyenne bénéficie de l'ensemble de ses droits sur notre territoire. Il me paraît donc important qu'elle puisse poursuivre ses travaux.

Selon vous, monsieur le ministre, il ne peut pas y avoir de conflit puisque c'est le Défenseur qui aura choisi ses adjoints. S'il y en a un, c'est qu'ils auront été mal choisis. Vous rendez-vous compte la façon dont vous décrivez ce futur organisme ? Le Défenseur des droits choisit des adjoints avec qui il ne peut y avoir de conflit puisque ce sont des gens qui lui ressemblent, et les collègues ont très peu de pouvoirs. C'est vraiment inquiétant pour l'avenir de cette institution !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement.

Votre rapporteur a toujours salué le travail effectué par le Médiateur de la République, la HALDE, le Défenseur des enfants, la CNDS et le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il ne s'agit pas de supprimer telle ou telle autorité administrative indépendante : nous souhaitons simplement les intégrer toutes dans une autorité supérieure, avec une assise constitutionnelle.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Je suis contre cet amendement. Les collègues dont vous parlez, madame Buffet, sont au nombre de douze, ils ne sont pas majoritaires dans cet hémicycle et nous avons été très nombreux à rendre hommage à l'action de la HALDE, qui a fait progresser le droit de ceux qui en avaient le plus besoin. Comme l'a souligné le rapporteur, ce n'est pas parce qu'on va réunir toutes ces autorités indépendantes qu'on veut faire table rase de tout ce qu'elles ont apporté. Je crois que l'avis que vous avez émis sur la qualité du travail de la HALDE est partagé sur de nombreux bancs de cet hémicycle.

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Le rapporteur comme le ministre nous décrivent un processus idyllique dans lequel le Défenseur des droits non seulement ne pas remettra en cause les missions assumées par les autorités actuelles, mais va au contraire les renforcer.

Monsieur le ministre, la HALDE a une histoire que je connais bien, et qui n'a pas été simple. Cela a été une histoire chaotique, dès sa création, car ce n'était pas une initiative française mais essentiellement une mise en conformité avec des dispositions européennes. Je me souviens des

débats que nous avons eus ici même, des réticences extrêmement fortes sur le dossier des discriminations, qui, disons clairement les choses, continue de diviser.

La HALDE a ensuite été attaquée. M. Dosière a rappelé la proposition de loi de certains parlementaires de l'UMP ; il y a aussi les attaques menées contre son budget. Ceux qui ont signé une proposition de loi en expliquant que cette institution était inutile sont les mêmes qui déposaient à chaque budget des amendements tendant à supprimer ses crédits.

L'ancienne présidente de la HALDE, Mme Bougrab, qui est aujourd'hui l'une de vos collègues, monsieur le ministre, avait annoncé qu'elle se battra « comme une tigresse » pour en préserver l'intégrité.

Vous comprenez donc qu'au vu de ces différents éléments, nous soyons extrêmement inquiets devant l'intégration de la HALDE dans le Défenseur des droits : nous avons le sentiment que, derrière les beaux discours que vous nous servez, il y a une volonté de diluer et d'affaiblir sa mission.

(L'amendement n° 146 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 29.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 29, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 28.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 28, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 30.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 30, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 233.

La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 233, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 179.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 179, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 32.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 32, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 33.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Le ministre s'était engagé à ce que nous intervenions à droit constant. Il y avait un comité consultatif à la HALDE, nous proposons qu'il en soit créé un car le texte ne le prévoit pas.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. J'ai souligné hier, monsieur le ministre, que la compétence du Défenseur des droits était partielle par rapport à celle qu'avait la HALDE. Celle-ci intervenait en effet sur toute forme de discrimination et pas seulement sur ce qui concernait les rapports avec des administrations.

S'il y avait un comité consultatif associant des personnalités qualifiées choisies notamment parmi des représentants des associations, la société civile pourrait être impliquée dans la lutte contre les discriminations, ce qui était un élément fort de l'action de la HALDE.

Il me paraît important que nous nous demandions si les compétences de la HALDE sont reprises intégralement et si ce rapport de la HALDE avec des experts et la société civile pourra être maintenu.

(L'amendement n° 33 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 271.

La parole est à Mme Chantal Bourragué.

Mme Chantal Bourragué. Toujours pour donner plus de force aux délibérations collégiales, nous demandons que la majorité des membres du collège soit présente. C'est un amendement de cohérence avec des amendements précédemment adoptés.

(L'amendement n° 271, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 12 bis, amendé, est adopté.)

Après l'article 12 bis

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 34, portant article additionnel après l'article 12 bis.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Puisque les collègues ne pourront délibérer que lorsqu'il y aura une majorité en leur sein, ce qui, d'après ce qu'on vient de nous expliquer, va donner plus de force à leur travail, autant faire que le résultat de ce travail soit

connu. Là encore, je ne prévois aucune contrainte, je propose que l'avis élaboré par la collégialité dont nous vantons les mérites puisse être connu et bénéficier à l'ensemble de la collectivité nationale et pas simplement au Défenseur des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. En rendant cet avis public, on serait susceptible de faire apparaître une éventuelle divergence entre l'avis émis par le collège et la décision finalement prise par le Défenseur des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Je trouve assez dangereuse l'idée de vouloir encadrer le fonctionnement de cette autorité en permettant aux collègues de rendre publics leurs avis. Si l'on vote votre amendement, vous allez ensuite nous demander que l'on puisse rendre publiques les motivations. Je trouve cela extrêmement dangereux et c'est pourquoi je m'y oppose.

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Lemorton.

Mme Catherine Lemorton. Le Défenseur des droits nous paraît déjà un peu opaque, et ce n'est pas la première fois que le Gouvernement et la majorité présidentielle ont un problème avec la transparence.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Oh !

Mme Catherine Lemorton. On nous a régulièrement répondu à propos du médicament que trop de transparence créait la suspicion et le soupçon. Mais si les avis des collègues ne peuvent pas être rendus publics même s'ils sont contraires à celui du Défenseur des droits, c'est cela qui va entraîner le soupçon et susciter des questionnements, et vous serez face à vos responsabilités. Je ne comprends donc pas qu'on rejette cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cela confirme un peu les inquiétudes que j'exprime avec mes collègues depuis le début de ce débat. Vous craignez qu'apparaisse une différence entre les avis du collège et ceux du Défenseur des droits. Au contraire ! Ce qui faisait la force des autorités indépendantes, c'est que chaque autorité, dans son domaine de compétence, émettait des avis. Avec ce texte, vous allez faire peser le soupçon sur ce Défenseur des droits. Vous pensez le défendre et, en fin de compte, vous l'affaiblissez car, en refusant la transparence sur les avis des collègues, vous sous-entendez que ne pourra être connu l'avis que d'un seul individu, et je trouve cela dommageable pour son autorité future.

(L'amendement n° 34 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 234.

La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. L'amendement est défendu.

Je profite de cette occasion pour exprimer la gêne, peut-être même le malaise qui est le mien lorsque j'entends certains de mes collègues réclamer un quorum pour les délibérations des collèges, alors que Jean-Jacques Urvoas et moi-même nous sommes heurtés à un refus lorsque nous avons proposé d'en instaurer un dans cet hémicycle ou en commission, pour que nous puissions délibérer de manière satisfaisante.

M. Jean-Pierre Schosteck. Comparaison n'est pas raison !

M. René Dosière. On ne peut tout de même pas imposer un quorum à des collectivités – car on l'a fait – ou à des collègues alors que nous refusons de nous en imposer un et que nous délibérons dans des conditions invraisemblables. J'avoue que cela me gêne beaucoup.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. Personne, et M. Delevoye a été interrogé plusieurs fois, ne nous a demandé la création d'un tel collège.

Je voudrais en profiter pour rendre hommage à l'excellent travail réalisé par l'ensemble des 300 bénévoles qui sont sur le territoire et qui représentent le Médiateur de la République, et notamment par les dix-sept coordinateurs qui font remonter les éléments au niveau de la médiature. En tant que parlementaires, nous sommes souvent sollicités et nous sommes très sensibles à ce travail et aux propositions qu'a pu faire le Médiateur : 76 286 réclamations, c'est vraiment une très belle institution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Lemorton.

Mme Catherine Lemorton. Notre collègue René Dosière a pointé du doigt le paradoxe des quorums. Je souhaite en signaler un autre. Il me semblait que le comité d'évaluation et de contrôle devait servir à la coproduction législative, si chère à M. Copé. Or on fait travailler des parlementaires de la majorité et de l'opposition sur un rapport, mais quand tout le monde est d'accord, quand un amendement en résulte, qui pourrait être approuvé par tous dans cet hémicycle, eh bien, il est rejeté ! Ce n'est pas la première fois. Vous n'êtes pas à un paradoxe prêt et je ne peux, au nom de mon groupe, que le regretter.

M. René Dosière. Très bien !

(L'amendement n° 234 n'est pas adopté.)

Article 13

Mme la présidente. À l'article 13, je suis saisie d'un amendement n° 147.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

(L'amendement n° 147, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Ménard, pour soutenir l'amendement n° 212

M. Christian Ménard. Cet amendement vise à bien montrer la spécificité du Défenseur des enfants.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. Retirez-vous l'amendement, monsieur Ménard ?

M. Christian Ménard. Oui.

(L'amendement n° 212 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 35.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je saisis l'occasion pour interroger le rapporteur à la suite de l'hommage qu'il vient de rendre aux délégués du Médiateur. Il aurait pu également inclure ceux de la Défense des enfants et de la HALDE. Je souhaite savoir si, dans son esprit, les délégués évoqués à l'alinéa 2 de l'article 28 sont ceux des actuelles autorités administratives indépendantes ? En d'autres termes, le réseau reprendra-t-il la totalité des délégués, y compris les contrôleurs adjoints et contrôleurs à temps plein du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ?

(L'amendement n° 35, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Chantal Bourragué, pour soutenir l'amendement n° 213.

Mme Chantal Bourragué. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

Mme Chantal Bourragué. Je le retire.

(L'amendement n° 213 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 36.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

(L'amendement n° 36, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 13 est adopté.)

Article 14

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 148, tendant à supprimer l'article 14.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

(L'amendement n° 148, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 14 est adopté.)

Article 15

Mme la présidente. À l'article 15, je suis saisie d'un amendement n° 37.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

(L'amendement n° 37, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Ménard, pour soutenir l'amendement n° 214.

M. Christian Ménard. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

M. Christian Ménard. Je retire l'amendement.

(L'amendement n° 214 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 38 rectifié.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement ne fait que reprendre un dispositif existant à l'article 6 de la loi du 30 décembre 2004 sur la HALDE ainsi que dans la loi sur la CNDS de 2000, deux lois qui, à ma connaissance, ont été votées à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Je ne retrouve pas dans le présent texte la possibilité pour les ministres d'informer le Défenseur des droits des suites qu'il donne aux instructions délivrées aux corps de contrôle d'accomplir toutes vérifications ou enquêtes.

Une autorité administrative indépendante ne peut pas décider ; elle ne fait qu'alerter, solliciter, et il est donc souhaitable qu'elles reçoivent, ainsi que la représentation nationale, une information sur les décisions qui s'ensuivent. Il convient que les suites données aux suggestions du Défenseur des droits soient communiquées.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Tout à fait favorable.

(L'amendement n° 38 rectifié est adopté.)

M. Pascal Clément. C'est la loi bavarde !

(L'article 15, ainsi amendé, est adopté.)

Article 16

Mme la présidente. À l'article 16, je suis saisie d'un amendement n° 254 du Gouvernement.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. L'article 16 ouvre au Défenseur des droits la faculté de demander au vice-président du Conseil d'État ou au Premier président de la Cour des comptes, ainsi qu'au Premier président de la Cour de cassation, de faire procéder à toutes études. Une telle disposition, qui va au-delà des prérogatives reconnues au Médiateur de la République, lequel ne peut demander de telles études au Premier président de la Cour de cassation, ne se justifie pas.

Elle est inutile dans la mesure où le Conseil d'État procède naturellement, du fait de sa compétence de conseil du Gouvernement, à des études juridiques, y compris en droit privé. Elle serait en outre préjudiciable aux conditions d'exercice des missions juridictionnelles de la Cour de cassation, pour lesquelles les études n'interviennent jamais à la demande d'une autorité administrative, ce qui apparaît comme une des garanties de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, auquel je suis, à titre personnel, favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Je suggère un amendement de conciliation. Le ministre a évidemment raison : une juridiction n'est pas faite pour donner des conseils. Le cas du Conseil d'État est particulier puisque, en plus d'être une juridiction, il a vocation à jouer le rôle de conseil du Gouvernement.

En revanche, je suggère au garde des sceaux de substituer dans son amendement à la mention du Premier président de la Cour de cassation celle de la direction des affaires criminelles ou de l'une des directions du ministère de la justice. Ce serait la même idée, mais nous éviterions de contredire la commission.

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Dans ce cas, il faut que le Défenseur des droits adresse sa demande au garde des sceaux, car il est difficile d'accepter qu'une autorité interfère dans l'organisation administrative de l'État. J'assure la représentation nationale que, quelle que soit la demande formulée, si elle provient de l'Assemblée nationale ou du Sénat, j'y accéderai, et je m'engage à faire de même si elle provient du Défenseur des droits. Je maintiens l'amendement.

(L'amendement n° 254 est adopté.)

(L'article 16, ainsi amendé, est adopté.)

Article 17

Mme la présidente. À l'article 17, je suis saisie de deux amendements, n° 40 et 39, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement n° 40 vise simplement à restreindre la faculté d'une administration à s'opposer à la visite du Défenseur des droits. L'article 17 évoque le « caractère secret » des informations ; je propose de recourir, pour être plus précis, aux classifications issues du décret du 12 mai 1981.

En ce qui concerne l'amendement n° 39, pardon de revenir sur le même type d'argumentation, mais la parole du garde des sceaux valait, à mes yeux, engagement. Il était question de « droit constant ». Or le Médiateur de la République ne peut pas aujourd'hui se voir opposer le secret de l'enquête et de l'instruction, qui peut en revanche être opposé au Défenseur des droits puisque l'article 17 ne reprend pas cette disposition. Je suggère que ce point soit précisé, pour rester fidèle à l'esprit de la loi de 1973.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 40. Renvoyer, dans une loi organique, à une typologie de classification établie par un décret n'est guère satisfaisant. En outre, la rédaction retenue par l'article et celle déjà utilisée pour l'accès aux informations du Médiateur de la République, à l'article 13 de la loi du 3 janvier 1973, ou du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, à l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007, ne soulèvent aucune difficulté.

Sur l'amendement n° 39, la commission a émis un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Le Gouvernement a une position identique.

(L'amendement n° 40 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 39 est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 41 et 149.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 41.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement reprend une disposition qui avait été votée par le Sénat et qui, surtout, figurait dans la loi de 2004 créant la HALDE.

Cette disposition, qui ne se trouve pas dans le présent texte, permet d'exonérer de toutes poursuites pénales les personnes astreintes au secret professionnel qui auraient révélé des informations au Défenseur des droits, dès lors que ces informations entrent dans le champ de compétence de ce dernier.

Les fonctionnaires, par exemple, ou encore les assistants de service social, tenus au secret professionnel, ne sont pas protégés par le présent article 17. Si besoin, dans leurs relations avec le Défenseur des droits, il est important que ne leur soit pas applicable l'article 226-13 du code pénal qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire en raison de sa profession.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour soutenir l'amendement n° 149.

Mme Marie-George Buffet. Dans le cadre de l'instruction des dossiers, le Défenseur des droits et ses adjoints seront parfois amenés à demander des informations couvertes par le secret professionnel. Pour protéger les personnes transmettant de telles informations, le Sénat avait introduit un alinéa précisant qu'elles ne pourraient faire l'objet de poursuites. Cela existait déjà, comme l'a précisé notre collègue.

La suppression, à l'initiative du rapporteur, de cet alinéa provoque, vous le savez, de vives inquiétudes de la part de nombreux juristes, qui ne partagent pas l'appréciation du rapporteur concernant son inutilité. En effet, s'ils ne sont pas protégés, il est fort probable que les professionnels concernés hésiteront à transmettre des informations au Défenseur, ce qui serait tout à fait préjudiciable aux victimes.

Afin de lever toute ambiguïté juridique, nous considérons qu'il est prudent de rétablir cet alinéa. Tel est l'objet du présent amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. Il est inexact que les fonctionnaires ne sont pas protégés par l'article 17 du projet de loi organique, dans la rédaction résultant des travaux de la commission. En effet, l'article 226-14 du code pénal prévoit que l'article 226-13 incriminant la révélation d'un secret professionnel n'est pas applicable lorsque la loi impose ou autorise la révélation du secret. Or le deuxième alinéa de l'article 17 autorise expressément une telle information : « Le Défenseur des droits peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire sans que leur caractère secret ou confidentiel ne puisse lui être opposé. »

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Ces amendements étant inutiles, je suggère à leurs auteurs de les retirer. En effet, comme vient de l'indiquer le rapporteur, l'article 226-14 du code pénal prévoit que l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret, ce qui est le cas ici. En outre, les dispositions plus générales de l'article 112-4 du code pénal trouvent également à s'appliquer. Techniquement, ces amendements sont satisfaits.

Mme la présidente. La parole est à Mme Henriette Martinez.

Mme Henriette Martinez. Mme Antier et moi-même approuvons ces amendements. J'ai bien entendu vos arguments, monsieur le garde des sceaux, mais nous suivons toutes les deux ces questions avec une grande attention et je peux vous dire que des médecins libéraux sont encore poursuivis, actuellement, pour avoir signalé des maltraitances sur enfants. Nous en rencontrons très souvent. La réponse que vous apportez est juridiquement exacte, mais les dispositions en cause ne sont pas suffisamment appliquées.

Aujourd'hui, 2 % des médecins libéraux adressent des signalements. S'ils ne le font pas davantage, c'est qu'un signalement les expose à des poursuites. Nous les connaissons, et Mme Antier en fait partie. J'insiste sur ce problème majeur et je soutiens ces amendements, parce qu'ils sont indispensables à la protection des enfants.

(Les amendements identiques n^{os} 41 et 149 sont adoptés.)

(L'article 17, amendé, est adopté.)

Article 17 bis

Mme la présidente. Sur l'article 17 bis, je suis saisie d'un amendement n^o 255.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. L'article 71-1 de la Constitution confie à la loi organique le soin de définir les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Les dispositions dont l'amendement propose la suppression sont relatives à la procédure suivie devant le juge des référés et relèvent du domaine réglementaire, en aucun cas *a fortiori* de la loi organique. Au surplus, l'absence de tout caractère contradictoire de la procédure méconnaît les exigences du procès équitable. Voilà pourquoi je propose la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 17 bis.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. J'ai personnellement tenu à cette position car, contrairement à ce que vous dites, monsieur le garde des sceaux, il existe des référés sans procédure contradictoire. Ainsi, en droit administratif notamment, le constat d'urgence consiste simplement à constater un fait, sans appréciation de la part de l'expert. La procédure en elle-même n'est pas contradictoire, même si, ensuite, la mesure d'instruction est obligatoirement contradictoire.

Nous souhaitons que cette procédure non contradictoire puisse aller très vite et que les éléments de faits ne puissent pas disparaître rapidement – pour constater par exemple quelque chose dans une administration ou dans une entreprise. Le délai de quarante-huit heures a été introduit pour que le juge des référés soit contraint de prendre une décision dans un délai d'urgence.

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je ne veux pas me livrer à une joute oratoire et juridique avec M. le rapporteur, je lui rappellerai simplement qu'un arrêt de section du Conseil d'État du 7 février 1969 dit exactement le contraire.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, en tout état de cause, le juge des référés peut, même si les conditions sont remplies, ne pas donner suite à la demande. Il n'y a donc aucun risque.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. On peut peut-être trouver une solution. Monsieur le garde des sceaux, peut-être pourriez-vous encadrer au niveau réglementaire.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Tout à fait.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Le plus important, c'est d'avoir un délai sur le jugement en référé. Ce que nous craignons, c'est que cela dure trop longtemps. Si vous acceptiez de prendre un décret là-dessus, nous pourrions nous rallier à votre amendement.

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Je m'y engage.

Mme la présidente. Vous retirez votre amendement ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Non, je le maintiens.
(*L'amendement n° 255 est adopté.*)

(*L'article 17 bis, amendé, est adopté.*)

Article 18

Mme la présidente. Sur l'article 18, je suis saisie d'un amendement n° 150.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. J'aimerais défendre en même temps l'amendement n° 151, si vous le permettez, madame la présidente.

Mme la présidente. Je vous en prie.

Mme Marie-George Buffet. Pour que le Défenseur des droits puisse protéger efficacement les droits et les libertés, il faut qu'il dispose *a minima* des pouvoirs qu'avaient les autorités indépendantes promises à la fusion. Le droit d'investigation ne doit à aucun moment pouvoir être refusé au Défenseur, sous quelque motif que ce soit. Comme le rappelle la CNDS, donner la possibilité de refuser une investigation au Défenseur pour des motifs graves et impérieux liés à la défense ou à la sécurité publique revient de fait à soustraire les forces de police et de sécurité de son contrôle. Les missions de la CNDS et du contrôleur général des prisons transférées au Défenseur deviendraient des coquilles vides ; la régression serait alors évidente.

De plus, le pouvoir d'injonction et de recommandation du Défenseur est factice s'il n'est pas pourvu de garanties sérieuses. S'il est louable qu'un rapport soit obligatoirement fourni en cas de non-respect d'une injonction à une personne privée, il semble indispensable qu'un rapport spécial soit également obligatoirement remis et rendu public lorsqu'une autorité publique investie du pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires ne répond pas à la saisine du Défenseur.

Enfin, les pouvoirs d'information et de communication du Défenseur doivent être accrus. La transparence renforce la visibilité et la légitimité du Défenseur en même temps qu'elle représente pour lui une arme considérable au service des droits et des libertés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 150 et 151 ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. Les amendements ont été repoussés par la commission. L'article 11 A, combiné à l'article 18, satisfait déjà l'objectif poursuivi puisque le pouvoir de vérification sur place sera au nombre de ceux pouvant être délégués aux adjoints.

(*L'amendement n° 150, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 151, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie de six amendements, n° 175, 172, 42, 173, 43 et 44 rectifié, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

La parole est à M. Christophe Caresche, pour les défendre.

M. Christophe Caresche. Ces amendements visent à assouplir l'encadrement des dispositions qui seront appliquées au Défenseur des droits concernant la vérification sur place dans les locaux administratifs. Un certain nombre de personnalités, notamment M. Roger Beauvois, le président de la CNDS, se sont exprimées très clairement pour considérer que la notion de sécurité publique était une notion trop vague qui pouvait restreindre de manière trop importante la possibilité de mener des investigations dans des locaux administratifs. Ces amendements visent tout simplement à élargir cette faculté et à ne pas lui appliquer un encadrement trop strict qui aurait finalement pour conséquence de vider un peu de sens cette compétence.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, *rapporteur*. L'amendement n° 175 a été accepté par la commission.

Un motif d'opposition lié à la sécurité publique peut être justifié. Donc avis défavorable à l'amendement n° 172.

La commission est également défavorable aux amendements n° 42, 173, 43 et 44 rectifié.

(*L'amendement n° 175, accepté par le Gouvernement, est adopté.*)

(*L'amendement n° 172, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 42, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 173, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 43, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 44 rectifié, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 197.

La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. Tout à l'heure, j'aurais aimé défendre l'amendement n° 230 dans lequel nous souhaitions, René Dosière et moi, remplacer les appellations technocratiques parlant de la compétence de l'alinéa 3 par des mots qui concernent les valeurs que nous défendons ici, que ce soit l'égalité pour la HALDE ou la sécurité pour le contrôleur général de la sécurité. Cet amendement n° 197 ne provenant pas du comité d'évaluation et de contrôle, il a peut-être une chance d'être adopté...

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois*. Oh !

M. Christian Vanneste. Monsieur le président de la commission, voulez-vous bien vous contenter d'écouter ?

Cet amendement repose sur une autre des valeurs fondamentales de la Déclaration des droits de l'homme, la propriété. Cette valeur est en effet un peu mise à mal par la présentation actuelle du texte. Je propose que le responsable de locaux privés soit préalablement informé de son droit

d'opposition à la visite ou à la vérification sur place, en clair qu'on informe celui qui va faire l'objet d'une visite de ses droits et de la possibilité de s'y opposer. Ensuite, le juge tranche. Cela me paraît beaucoup plus conforme aux principes constitutionnels auxquels vous êtes très attaché, monsieur le garde des sceaux, je le sais. D'ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État, en date notamment du 6 novembre 2009, est assez claire à ce sujet puisqu'elle a donné tort à la CNIL dans une affaire semblable. Je vous demande donc, au nom des droits fondamentaux et singulièrement du droit de propriété auquel nous sommes particulièrement attachés ici, de modifier le texte de l'article 18.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Monsieur Vanneste, comme vous le savez, la commission a accepté cet amendement.

(L'amendement n° 197, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'amendement n° 199 tombe.

Je suis saisie d'un amendement n° 45.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. le présent ne prévoit pas – sans doute s'agit-il d'une nouvelle omission – l'impossibilité d'opposition concernant les locaux administratifs lorsque le Défenseur des droits agit en matière de déontologie. Aujourd'hui déjà la CNDS peut visiter de manière inopinée tout lieu sans que des possibilités d'opposition ne soient prévues par la loi. Nous proposons de caler le texte actuel sur les compétences de la CNDS.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. L'article 18 constitue une avancée notable par rapport à l'état actuel du droit car il ouvrira au Défenseur des droits une faculté de procéder à des visites inopinées avec l'accord préalable du juge dans des locaux privés – cela était souhaité par la HALDE – en lui apportant un instrument de contrôle nouveau et efficace. Dans le même temps, nous nous sommes efforcés de trouver une rédaction qui ne diminue pas les facultés de contrôle du Défenseur des droits par rapport à celles de la CNDS actuellement. C'est pourquoi il ne sera pas possible de s'opposer à une vérification sur place lorsque celle-ci a lieu au titre de la déontologie et de la sécurité. Le présent amendement n'est donc pas nécessaire.

(L'amendement n° 45, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 18, amendé, est adopté.)

Article 19

(L'article 19 est adopté.)

Article 20

Mme la présidente. Sur l'article 20, je suis saisie d'un amendement n° 46.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 46, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 215 et 283, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Christian Ménard, pour défendre l'amendement n° 215.

M. Christian Ménard. Les droits de l'enfant procèdent d'une spécificité et d'une technicité qui leur sont propres. Cet amendement propose de rendre obligatoire l'avis du Défenseur des enfants sur le bien-fondé d'une intervention du Défenseur des droits.

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier, pour défendre l'amendement n° 283.

Mme Edwige Antier. Mon amendement est un peu plus modéré mais il va dans le même sens. Je propose que le Défenseur des droits puisse déléguer l'appréciation de la situation au Défenseur des enfants afin de déterminer si les faits appellent une intervention. Je laisse au Défenseur des droits la faculté de décider tout en l'encourageant à faire appel au Défenseur des enfants dès qu'une intervention est nécessaire. Je vous rappelle qu'en matière de protection de l'enfance, des décisions urgentes doivent souvent être prises. Il faut pouvoir envoyer très vite le Défenseur des enfants sur le dossier.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Sur l'amendement n° 215, l'avis de la commission est défavorable. Cet amendement va à l'encontre de la démarche suivie par la commission qui a souhaité rendre facultative la consultation des collèges et ne pas contraindre le Défenseur des droits dans ses relations avec ses adjoints. Les adjoints ont un rôle d'assistance et sont sous l'autorité du Défenseur des droits. Ils n'ont d'autres pouvoirs que ceux que le Défenseur des droits leur délègue. Je précise à ce titre que les attributions prévues par l'article 20 ne font pas partie de celles qui ne peuvent pas être déléguées. Elles pourront donc, si le Défenseur des droits en fait le choix, être exercées par les adjoints. Enfin, il n'y a pas de raison de traiter différemment les réclamations portant sur les droits des enfants des autres réclamations.

L'avis est également défavorable sur l'amendement n° 283 car il nous semble satisfait par la rédaction du sixième alinéa de l'article 11 A. Cet alinéa énumère en effet un certain nombre d'attributions que le Défenseur des droits ne peut pas déléguer à ses adjoints. L'article 20 n'y étant pas mentionné, le Défenseur des droits pourra déléguer cette compétence à ses adjoints, en particulier au Défenseur des enfants pour les questions qui le concernent. Il ne serait d'ailleurs pas cohérent de prévoir cette délégation pour le Défenseur des enfants et pas pour les autres adjoints.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même position.

(L'amendement n° 215 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 283 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n°s 216, 47 et 152, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Chantal Bourragué, pour défendre l'amendement n° 216.

Mme Chantal Bourragué. Il semble utile de donner une obligation de notification écrite et de motivation pour le Défenseur des droits pour toute décision de non-intervention. C'est une pratique déjà adoptée par beaucoup d'autorités et cette notification pourrait permettre de résoudre un certain nombre de difficultés.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n° 47.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement est extrêmement important. Par définition, si une personne s'adresse au Défenseur des droits, c'est qu'elle pense avoir été victime d'un agissement qui lui porte grief – discrimination, enfant qui a été lésé... – et si le Défenseur des droits estime qu'il ne doit pas intervenir, il importe qu'il informe la victime des motifs de sa décision pour qu'elle puisse exercer un autre recours. C'est d'autant plus important qu'il existe parfois un délai pour introduire une procédure ou porter plainte. On ne peut pas accepter que la victime soit laissée dans l'ignorance, car elle court le risque de ne pouvoir ensuite déposer une plainte pour avoir dépassé les délais. L'information et la transparence sont des éléments importants.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour soutenir l'amendement n° 152.

Mme Marie-George Buffet. J'irai dans le même sens que ma collègue. Une personne victime d'une injustice, d'une discrimination ou d'une atteinte à sa liberté individuelle est très sensible à l'écoute. Et si le Défenseur des droits ne donne pas suite à sa demande sans lui expliquer pourquoi, il s'instaurera un climat de méfiance entre lui et nos compatriotes. Faire en sorte que le Défenseur des droits motive son refus d'accepter une saisine me paraît donc extrêmement important au regard de sa propre autorité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable à tous ces amendements.

La commission a supprimé l'obligation de motivation qui figurait dans le texte du Sénat. Elle a considéré que cette motivation relevait plus de la courtoisie que d'une obligation législative qui paraissait peu conforme à la nature de la décision du Défenseur des droits, qui n'est pas susceptible de recours. Une telle obligation législative de motivation n'existe à l'heure actuelle pour aucune des autorités auxquelles le Défenseur des droits se substitue. Nous ne sommes ni dans le cadre de la loi de 1978 ni dans celui de la loi de 1979 sur l'accès au droit.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je veux souligner la contradiction de fond qu'il y a dans l'argumentation du rapporteur. En effet, nous créons un Défenseur des droits destiné à aider les citoyens à faire respecter leurs droits, parmi lesquels figure le droit à l'information. Les personnes qui vont solliciter le Défenseur ne sauront donc pas si leur démarche a abouti. Le texte adopté par le Sénat précisait que le Défenseur décidera « souverainement », mot que le rapporteur a supprimé à juste raison car le peuple est le seul souverain que nous reconnaissons. Néanmoins, toute courtoisie mise à part, il ne serait pas superfétatoire que le Défenseur soit contraint d'être correct.

(L'amendement n° 216 est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements n° 47 et 152 tombent.

(L'article 20, amendé, est adopté.)

Article 21

Mme la présidente. Sur l'article 21, je suis saisie d'un amendement n° 284.

La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Il est important que le Défenseur des droits et ses adjoints puissent, lorsqu'ils sont face à des situations flagrantes de non-respect des droits des personnes concernées, des enfants notamment, émettre des recommandations spécifiques à leur domaine de compétences. Une telle disposition permettra aux adjoints de soutenir l'action du Défenseur des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

L'article 71-1 de la Constitution crée une nouvelle autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits, qui peut être assisté par un collège. Le Sénat a souhaité ajouter aux collègues des adjoints. Ceux-ci ne peuvent avoir qu'un rôle d'assistance ; ils ne peuvent avoir de prérogatives propres autres que celles que le Défenseur des droits leur délègue.

Il serait gravement nuisible à l'autorité et à la crédibilité de la nouvelle institution que les adjoints puissent émettre des recommandations concurrentes de celles du Défenseur des droits.

L'article 21 du projet de loi organique permet au Défenseur des droits de déléguer à ses adjoints le pouvoir de faire des recommandations. C'est la solution la plus satisfaisante pour assurer à la fois l'efficacité et la crédibilité de l'institution. En pratique, le Défenseur des droits pourra accorder une grande autonomie à ses adjoints, mais il est indispensable qu'il reste le garant de l'unité et de la cohérence de l'institution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je voudrais revenir un peu plus longuement sur ce thème et redire à Mme Antier et aux cosignataires de cet amendement que nous sommes dans le cadre d'un projet de loi organique dont le champ est fixé par l'article 71-1 de la Constitution qui a créé le Défenseur des droits et qui lui confère la totalité de la compétence en la matière. Certes, il faut ensuite déterminer les modalités d'organisation. Le Gouvernement a fait preuve d'esprit d'ouverture en acceptant qu'il y ait des adjoints alors que la

Constitution ne le prévoyait pas. Il y aura des collèges pour éclairer le Défenseur des droits, mais c'est constitutionnellement celui-ci qui aura la plénitude de la compétence. Cette compétence, il pourra la déléguer s'il le veut selon des modalités qu'il déterminera lui-même. On ne peut donc accepter que l'amendement fasse allusion au domaine de compétences des adjoints. C'est contraire à la réforme de la Constitution qui a été adoptée par le Parlement réuni en Congrès. Je demande donc à Mme Antier de bien vouloir retirer cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. J'avoue avoir du mal à comprendre pourquoi le Gouvernement s'oppose à un amendement qui me semble inspiré par le bon sens. On a créé une institution en rassemblant quantité d'autres structures. Tout le monde le dit, cela sera une sorte de monstre qui aura des compétences dans de nombreux domaines. Puisque l'on crée des adjoints, pourquoi ne pas leur permettre d'être efficaces en émettant des recommandations? La HALDE, par exemple, pouvait tout à fait émettre des recommandations dans son domaine de compétences et jouer ainsi un rôle de médiation particulièrement utile.

Pourquoi faudrait-il, pour chaque dossier individuel et pour une simple recommandation, faire tout remonter à ce personnage extrêmement important que sera le Défenseur des droits? Autant que les adjoints soient utiles en ayant la possibilité d'intervenir en émettant des recommandations sur des sujets particuliers. Nous sommes en l'espèce confrontés à une sorte de méfiance à l'égard du Défenseur et de ses adjoints qui me semble d'autant plus incompréhensible que même un sous-directeur dans une administration peut prendre certaines décisions. Il ne faudrait pas que les adjoints du Défenseur des droits soient de simples potiches.

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. La protection de l'enfance va très mal en France – nous aurons peut-être l'occasion d'aborder ce sujet –: 300 000 enfants sont confiés à l'ASE et de nombreux enfants sont placés. Le Défenseur des droits ne sera pas un spécialiste en la matière et il doit absolument pouvoir déléguer son pouvoir de faire des recommandations à son Défenseur des enfants. Aujourd'hui, nous n'avons souvent pas la traçabilité des placements et nous avons vraiment besoin de recommandations à l'adresse de la famille, de l'équipe. Le Défenseur des enfants est en première ligne dans ce domaine et le Défenseur des droits doit pouvoir lui déléguer cette fonction de recommandation. C'est très important.

Mme la présidente. J'ai bien compris que vous ne retiriez pas votre amendement, madame Antier!

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. J'ai bien compris depuis le début: Mme Antier ne veut pas entendre parler du Défenseur des droits; elle veut conserver le Défenseur des enfants. C'est son droit, simplement l'Assemblée nationale en a décidé autrement et il faut tenir compte de ses votes! C'est ma première remarque.

Ma seconde remarque concerne les pouvoirs du Défenseur des droits, qui sont tous ceux dont vous avez parlé. Et puis, je voudrais redire très solennellement à l'Assemblée nationale que le Défenseur des droits n'est pas un monstre. C'est un vrai progrès pour la défense des libertés publiques et ce n'est

pas en diminuant ses compétences, l'étendue de ses pouvoirs, comme n'ont de cesse de vouloir le faire ceux-là mêmes qui ont créé cette institution en votant la réforme de la Constitution, que l'on permettra à ce progrès de se concrétiser. Cessons de considérer le Défenseur des droits comme une régression!

M. Bruno Le Roux et Mme Catherine Lemorton. C'est pourtant le cas!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. C'est un progrès. Il faut en avoir pleinement conscience!

M. Jean-Paul Lecoq. La démonstration n'est pas faite!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. La démonstration se fera tous les jours, parce que le Défenseur des droits, qui sera indépendant, aura des pouvoirs nouveaux et sera renforcé par son rang constitutionnel, permettra plus d'efficacité.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il faudra voir qui sera choisi!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. C'est ce qu'a fait le constituant avec la révision constitutionnelle. Pourquoi avoir peur de ce que l'on a créé?

Mme Catherine Lemorton. Parce que c'est vous qui l'avez fait!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je sais bien que le passé est plus joli, mais l'âge d'or c'était autrefois, madame Antier. Le vrai progrès, celui de la défense des libertés, c'est demain! C'est plus de pouvoirs, plus d'autorité pour le Défenseur des droits qui pourra donc être meilleur.

Par ailleurs, je suis moi-même élu local, madame Antier, et je suis tuteur de plusieurs centaines d'enfants.

Mme George Pau-Langevin. Donc, vous ne signez pas tout vous-même!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. J'essaie de faire les choses correctement.

Mme George Pau-Langevin. Vous déléguez forcément!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Mais c'est moi le responsable et c'est moi qui assume devant le juge.

M. Pascal Clément. Et les propositions, ce n'est pas le directeur de l'ASE qui les fait!

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je reçois des propositions, bien entendu, mais c'est moi qui les assume, qui décide. Et je dois dire qu'être tuteur de plusieurs milliers d'enfants dans un département est une tâche exaltante. Nous travaillons avec les défenseurs des enfants et je me réjouis à la perspective de l'aide supplémentaire que nous apportera le Défenseur des droits.

Mme la présidente. La parole est à Mme Henriette Martinez.

Mme Henriette Martinez. J'entends bien vos arguments, monsieur le ministre, et je soutiens la création du Défenseur des droits – je l'ai dit depuis le début, y compris dans la discussion générale, comme Mme Antier d'ailleurs. Néanmoins, je me demande quel sera le rôle de l'adjoint Défenseur des enfants s'il ne peut même pas faire des recommandations. Je me demande en particulier comment il pourra rédiger un rapport contenant des recommandations sur un sujet déterminé si on lui refuse le droit de faire de telles

recommandations. Je crains que la lourdeur du système que vous défendez ne nuise à la protection de l'enfance. Certes, j'approuve les pouvoirs élargis du Défenseur des droits, car cela aidera les enfants. Je suis d'accord avec le droit d'injonction, et même le pouvoir décisionnel. Mais il est important, monsieur le ministre, que les enfants en danger puissent, *a minima*, faire l'objet de recommandations venant de celui qui est leur défenseur. Autrement, je me demande à quoi il va servir !

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Je suis très surpris de ce débat et je voudrais rebondir sur l'exemple de l'aide sociale à l'enfance évoqué par M. le ministre.

Quand nous avons voté les lois de décentralisation – ou plutôt quand la gauche a voté les lois Defferre – les pouvoirs du préfet ont été confiés au seul président du conseil général qui, aux termes de la loi, a tous les pouvoirs, à l'image du Défenseur des droits.

Inutile de vous dire qu'un département, c'est grand et que c'est le directeur de l'ASE, fonctionnaire, qui s'occupe au quotidien des enfants qui lui sont confiés. Pour autant, tolérez-vous, monsieur le ministre, si vous êtes président de votre conseil général, que votre directeur de l'ASE fasse une déclaration à la presse pour exposer ses propositions ? C'est au seul président, au seul maire, de prendre les décisions politiques. Il en est de même pour le Défenseur des droits, nommé par le chef de l'État et doté d'une autorité constitutionnelle, ce qui n'est pas le cas de ses adjoints. Ils n'ont donc pas à faire de propositions à la place du Défenseur des droits. Et si l'on accepte le principe de ce Défenseur, inscrit dans la Constitution, on ne peut donner délégation à ses adjoints car cela reviendrait à minorer son rôle. Non seulement, donc, cet amendement n'est pas respectueux de l'autorité constitutionnelle mais il va à l'encontre de ce que vous désirez, puisque vous enlevez des pouvoirs au Défenseur.

Mme Françoise de Panafieu. Bravo !

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Après avoir entendu Mme Martinez, je voudrais clarifier certaines choses. Le Défenseur des droits est une nouvelle autorité, aux pouvoirs renforcés. Certaines de ses attributions ne peuvent être déléguées ; c'est le cas des demandes d'avis au Conseil d'État, des recommandations tendant à modifier les lois et règlements ainsi que de la présentation du rapport annuel au Président de la République. En revanche, le Défenseur des enfants et les autres adjoints pourront mettre en œuvre par délégation toutes les autres prérogatives importantes du Défenseur des droits, comme ses pouvoirs d'enquête ; ils pourront auditionner toute personne, mener des visites sur place, se faire communiquer toute pièce utile. Les adjoints pourront également, par délégation du Défenseur des droits, apprécier la suite à donner aux réclamations et faire toute recommandation de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne.

Mme George Pau-Langevin. Ce n'est donc pas si dramatique !

(L'amendement n° 284 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 153 et 217.

Mme Marie-George Buffet. L'amendement n° 153 est défendu.

Mme Chantal Bourragué. L'amendement n° 217 est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Je souhaite revenir sur quelques propos qui ont été tenus. Monsieur Urvoas, quand je parle des délégués du Médiateur, je parle de tous les correspondants de toutes les AAI. Je voudrais également dire à M. Caresche que nous ne faisons pas de beaux discours ; nous créons une belle autorité constitutionnelle. Vous avez avoué que c'est parce que c'était notre œuvre que vous étiez contre, ce qui est une posture qui n'est pas acceptable.

M. Christophe Caresche. Mais ce n'est pas vrai ! Cela a été voté au Sénat !

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Vous l'avez pourtant dit !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Rappelons que la saisine est désormais directe et gratuite, y compris pour les mineurs. Mentionnons aussi l'autosaisine, l'élargissement du périmètre d'intervention et des prérogatives, pouvant aller jusqu'à l'injonction suivie d'un rapport, l'immunité et l'incompatibilité, l'observation devant les juridictions, la saisine du Conseil d'État, la force de proposition, les vérifications inopinées dans les entreprises privées et dans les administrations. Nous souhaitons enfin éviter les chevauchements entre les différentes AAI.

La commission a accepté l'amendement n° 153 sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle a émis un avis négatif sur l'amendement n° 217.

Mme la présidente. Mais ils sont identiques, monsieur le rapporteur !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Je vous prie de m'excuser. La commission est favorable aux deux amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

(Les amendements identiques n° 153 et 217 sont adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 48 rectifié.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Aujourd'hui, un pouvoir d'injonction en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée est prévue par la loi de 1973 instituant le Médiateur de la République. Il ne figure pas dans le texte sur le Défenseur des droits et je propose de l'y réintroduire.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, qui propose de reprendre une disposition figurant dans la loi du 3 janvier 1973 et permettant au Médiateur de la République, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, d'enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer. Il y a une différence majeure entre les pouvoirs du Médiateur et

ceux du Défenseur des droits. En effet, le Défenseur des droits bénéficie d'un pouvoir général d'injonction si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet. Cette solution paraît beaucoup plus satisfaisante. Il appartient au Défenseur des droits d'user de son pouvoir d'injonction pour s'assurer du respect de ses recommandations et à la justice, qui bénéficie de moyens coercitifs – comme les astreintes – que le Défenseur des droits n'a pas, d'assurer l'exécution de ses propres décisions.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je voudrais demander à M. Urvoas de retirer son amendement, car il me semble que ce qui est proposé va plus loin que ce qu'il demande et qu'en conséquence il est largement satisfait.

Je voudrais également dire à Mme Martinez et à Mme Antier que nous avons là un exemple typique où le Défenseur des droits a plus de pouvoirs que le Défenseur des enfants. Le pouvoir d'injonction du Médiateur et du Défenseur des enfants se limite aux cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée; au contraire, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre dans un délai déterminé des mesures qu'il estime nécessaires, dès lors que ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet ou qu'il n'a pas été informé des suites qui leur ont été données dans le délai qu'il avait fixé, ce qui inclut évidemment les cas d'inexécution d'une décision de justice. Dès lors que le Défenseur des droits pourra émettre des recommandations même d'office en cas d'inexécution d'une décision de justice, il pourra également, par la suite, faire usage de son pouvoir d'injonction. Pour l'ensemble de ces motifs, il est préférable de retirer cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je maintiens mon amendement, pour une raison qui justifie également l'amendement n° 49, qui suit.

Nous souhaitons que le Défenseur ait des pouvoirs et qu'il les utilise, qu'il y ait un lien entre le fait et le moyen. Or vous ne cessez de faire du Défenseur quelqu'un qui aura tous les pouvoirs d'appréciation; nous souhaitons, nous, qu'il soit contraint.

Il y a une grande différence entre ce texte sur le Défenseur des droits et celui sur la question prioritaire de constitutionnalité, dont la philosophie était la même, à savoir permettre une plus grande protection des libertés individuelles par l'action volontaire du citoyen. Si nous avons voté le texte sur la QPC à l'unanimité, dans une configuration identique à celle d'aujourd'hui – une loi organique découlant d'une révision du constituant –, c'est parce que, poussés par la même philosophie, nous avons faits des pas les uns vers les autres. Dans le cas présent, monsieur le rapporteur, nous ne sommes pas dans la posture mais avons avec vous un vrai désaccord. Nous ne pensons pas que le Défenseur que vous créez ait l'indépendance nécessaire pour exercer ses pouvoirs. Vous ne cessez de lui enlever des moyens d'actions pour leur substituer des facultés. Or nous souhaitons que les moyens soient engagés automatiquement.

Je ne retire donc pas cet amendement et viens de défendre en même temps, madame la présidente, l'amendement n° 49.

(L'amendement n° 48 rectifié n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 49, défendu par M. Urvoas ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. La commission a rendu automatique l'établissement et la publication d'un rapport spécial si une injonction du Défenseur des droits n'est pas suivie d'effet.

L'adoption de cet amendement conduirait à supprimer tout pouvoir d'appréciation au Défenseur des droits d'un bout à l'autre du processus prévu par l'article 21. Ceci ne paraît pas souhaitable et pourrait s'avérer contre-productif, en conduisant le Défenseur des droits à n'utiliser qu'avec parcimonie son pouvoir de recommandation.

M. Pascal Clément. Monsieur Urvoas, est-ce que vos amendements prévoient les heures des repas ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il paraît préférable de laisser un peu de souplesse au Défenseur des droits et de ne pas exclure qu'il puisse être convaincu par la réponse de la personne qui n'a pas donné suite à sa recommandation.

(L'amendement n° 49, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 256.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement est soutenu par les mêmes arguments que ceux que vient de développer le rapporteur, qui plaide pour qu'une marge d'appréciation soit laissée au Défenseur des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement et je souhaiterais que le ministre revienne sur sa position.

M. Pascal Clément. C'est contraire à la Constitution !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je maintiens mon amendement.

(L'amendement n° 256 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 257 et 50, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 257.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement obéit à la même logique que l'amendement n° 256.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour défendre l'amendement n° 50.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il s'agit d'un amendement de précision. Le Défenseur a la possibilité de rendre publics des rapports, mais on ne sait pas sous quelle format. Je sais bien que, par tradition, ils sont publiés au Journal officiel, mais il n'est pas inutile de le préciser, afin que ses rapports ne soient pas simplement publiés dans de petits fascicules dont personne n'aurait connaissance. *(Protestations sur les bancs du groupe UMP.)* Lors de son audition devant la commission des lois, le garde des sceaux a pris l'engagement de procéder à droit constant. Je fais donc du droit constant !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Les deux amendements ont été repoussés par la commission.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. Monsieur le ministre, je vous rappelle que l'amendement n° 257 est un amendement du Gouvernement... (*Sourires.*)

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Madame la présidente, compte tenu de votre efficacité, je pensais que le sort de l'amendement n° 257, que je soutiens naturellement, était réglé depuis longtemps.

Je ne comprends d'ailleurs pas pourquoi la commission a repoussé cet amendement ainsi que le n° 256, alors que nos arguments sont identiques à ceux que le rapporteur a utilisés contre l'amendement présenté par M. Urvoas.

L'idée est simple selon moi. Le Défenseur des droits n'est pas dans une situation contrainte et possède un pouvoir général d'appréciation. Libre à lui d'agir ou non, sans quoi c'est son indépendance même qui se trouve amputée. Il faut laisser une marge d'appréciation au Défenseur des droits dans son action, et j'espère avoir plus de succès avec cet amendement qu'avec le précédent.

Mme la présidente. Je comprends donc, monsieur le ministre, que votre défense de l'amendement n° 257 vaut rejet de l'amendement n° 50 qui est en discussion commune.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Vous avez parfaitement compris.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Ce n'est pas un sujet fondamental, mais, à notre grand regret, monsieur le ministre, nous ne sommes pas d'accord avec vous. Le Défenseur des droits va faire des rapports. Un rapport est destiné à être public, sinon quel est son intérêt ? Or vous voulez que ce rapport ne le soit pas. De toute façon, il y aura des fuites. Vouloir publier tous les rapports au *Journal officiel*, comme le demande M. Urvoas, est disproportionné. Mais une fois rédigé, un rapport est public, comme c'est le cas pour les rapports parlementaires. Nous sommes donc défavorables à l'amendement n° 257.

M. Pascal Clément. Si c'est cela, la commission a raison. Mais je n'avais pas compris que le rapport n'était pas public.

(L'amendement n° 257 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 50 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Ménard, pour défendre l'amendement n° 218.

M. Christian Ménard. Il est retiré.

(L'amendement n° 218 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Ménard, pour défendre l'amendement n° 266.

M. Christian Ménard. Il est défendu.

(L'amendement n° 266, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 21, amendé, est adopté.)

Article 21 bis A

(L'article 21 bis A est adopté.)

Article 21 bis

Mme la présidente. À l'article 21 bis, je suis saisie d'un amendement n° 154.

La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour le défendre.

Mme Marie-George Buffet. La médiation se développe depuis de nombreuses années de façon positive, comme en témoigne le travail du Médiateur de la République auquel, nous-mêmes, parlementaires, avons recours pour régler des différends entre des citoyens et des administrations. Mais la médiation ne peut s'étendre à tous les problèmes que rencontrent les citoyens. La CNDS et le Contrôleur des lieux de privation de liberté ont souligné à maintes reprises l'impossibilité d'y recourir dans leur domaine de compétence. En juillet dernier, l'Assemblée a également prohibé, à l'unanimité, le recours à la médiation pénale dans le texte relatif aux violences faites aux femmes.

De même, on ne peut résoudre à l'amiable des situations dans lesquelles l'intégrité morale et physique d'un enfant est en jeu. Quand il y a violence contre un enfant, il est absurde de considérer que les torts puissent être partagés. Or c'est le principe sur lequel repose la médiation. On ne peut mettre sur un pied d'égalité l'auteur de violences et la victime de ces violences. En la matière, l'intervention d'un juge est indispensable. C'est le sens des amendements que nous avons déposés à cet article et à l'article 22 visant à exclure la procédure de médiation dans les cas touchant des enfants.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même position.

(L'amendement n° 154 n'est pas adopté.)

(L'article 21 bis est adopté.)

Article 21 ter

(L'article 21 ter est adopté.)

Article 22

Mme la présidente. À l'article 22, je suis saisie d'un amendement n° 155.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

(L'amendement n° 155, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 22 est adopté.)

Article 23

Mme la présidente. À l'article 23, je suis saisie de deux amendements, n°s 156 et 157, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour les défendre.

Mme Marie-George Buffet. Ces deux amendements visent, après d'autres, à assurer la transparence des décisions du Défenseur des droits, en rendant obligatoire et non facultative la publication du rapport spécial.

(L'amendement n° 156, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 157, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour défendre l'amendement n° 52.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

(L'amendement n° 52, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 23 est adopté.)

Article 23 bis

(L'article 23 bis est adopté.)

Article 24

Mme la présidente. À l'article 24, je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 53 et 158.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour défendre l'amendement n° 58.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour défendre l'amendement n° 158.

Mme Marie-George Buffet. Défendu.

(Les amendements identiques n°s 53 et 158, repoussés par la commission et par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

(L'article 24 est adopté.)

Article 24 bis

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 258, tendant à supprimer l'article 24 bis.

La parole est à M. Michel Mercier, garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet article prévoit la création d'une action collective en contentieux administratif qui serait exercée par le Défenseur des droits en faveur d'un groupe de personnes ayant les mêmes intérêts et l'ayant préalablement saisi. Il s'inspire des travaux du groupe de travail sur l'action collective en droit administratif français mis en place par le vice-président du Conseil d'État en juin 2008, qui, cependant, n'envisage pas de faire intervenir le Défenseur des droits à ce titre. Au regard des conclusions de ce groupe de travail, le Gouvernement évaluera la faisabilité et l'impact qui pourrait être attendu d'une telle réforme. En tout état de cause, il convient de souligner le caractère prématuré de l'adoption d'une telle procédure en droit administratif alors même qu'elle n'a pas été mise en œuvre en matière civile.

Sur le fond, l'introduction d'une action collective en contentieux administratif exercée par le Défenseur des droits, de par son caractère attractif, pourrait aboutir à une sorte d'instrumentalisation du Défenseur des droits...

M. Christophe Caresche. Ce serait une faculté qu'on lui laisse.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. ...dont la saisine pourrait n'être justifiée que par la volonté de faciliter la saisine du juge administratif, ce qui, d'une part, dénaturerait la fonction du Défenseur et, d'autre part, pourrait générer un encombrement nuisible à l'exercice de ses autres missions.

Pour l'ensemble de ces raisons, il convient de supprimer cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. Je souhaite expliciter sa position et la mienne en particulier. J'ai bien conscience, monsieur le ministre, qu'il s'agit là d'une innovation dans l'action contentieuse administrative. Cette action collective déboucherait sur un simple jugement déclaratoire, non directement exécutoire. Ce jugement porterait sur la reconnaissance générale d'un droit ou d'une responsabilité dans la situation visée. Sur le fondement de cette décision admettant le bien-fondé de l'action collective, toute personne intéressée, dont l'action ne serait pas prescrite et justifiant être dans la même situation que celle ayant donné lieu à ce jugement, devrait pouvoir s'en prévaloir auprès de la personne publique concernée. En cas de difficulté à obtenir gain de cause, l'intéressé pourrait faire appel au juge de l'exécution pour que le jugement déclaratoire soit respecté et mis en œuvre.

À l'inverse, si l'action collective administrative se trouvait rejetée par le juge, ce jugement n'aurait aucune autorité vis-à-vis des individus qui étaient tiers à cette procédure, chacun d'eux pouvant alors introduire une action individuelle pour faire valoir ses droits.

Ayant exercé la profession d'avocat en droit public, j'ai abordé longuement cette question avec M. Delevoye. Une telle solution donnerait une orientation nouvelle qui pourrait faire l'objet d'une réflexion approfondie de la commission et de la chancellerie.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Je voudrais m'inscrire contre l'amendement de la commission. Je ne nie pas l'intérêt de son argumentation. Pour autant, il ne s'agit pas à la dignité que le Défenseur des droits tient de la Constitution qu'il devienne le chef de file d'une action collective, comme le serait un syndicat qui prendrait la tête d'une telle action. Comment

concilier la dignité d'une autorité morale avec cette pratique, bien connue dans d'autres pays, dont le seul intérêt est de défendre des intérêts ?

Très honnêtement, je trouve un peu indigne d'imaginer ce type de procédure pour le Défenseur des droits. Je soutiens donc l'amendement du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Je ne suis pas du tout persuadé que la rédaction de l'article est parfaite. Mais Jean-Paul Delevoye, au cours d'un certain nombre d'auditions, nous a exposé des situations franchement insatisfaisantes. Par exemple, une personne engage une action contentieuse contre l'administration pour faire reconnaître son droit et a gain de cause. Ses collègues, dans la même situation, qui n'ont pas engagé de contentieux et ont dépassé le délai pour ce faire, ne peuvent plus faire valoir leurs droits. C'est franchement inéquitable. Seuls ceux qui ont voulu faire du contentieux ont gain de cause. À ceux qui s'en sont abstenus, on dit : « Pas de chance ! »

Devant cette difficulté, je ne sais pas quelle est la meilleure solution. Je préférerais que l'article soit maintenu et qu'il soit modifié au cours du débat parlementaire. Se contenter de le supprimer purement et simplement, c'est écarter un problème réel d'un revers de main. De plus, nous arrivons en fin de législature et si l'on n'approfondit pas la question dans ce texte, je ne suis pas sûr qu'on en trouvera un autre pour le faire. À titre conservatoire, je serais en faveur du rejet de l'amendement, tout en spécifiant bien, monsieur le ministre, que je ne souhaite pas que le texte reste en l'état. Mais nous allons pouvoir y travailler, au Sénat, puis en CMP. En tout cas, il y a là un manque d'équité et il faut avancer dans la direction indiquée.

M. Étienne Pinte. Très bonne intervention !

M. Pascal Clément. Mais qui ne règle pas le problème.

Mme la présidente. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Une fois n'est pas coutume, nous soutiendrons la position du rapporteur, car cet article introduit une novation tout à fait intéressante.

Le ministre a objecté que le Défenseur des droits pourrait être manipulé. L'argument ne tient pas. Il s'agit d'une faculté laissée au Défenseur des droits qui est totalement maître, au vu des situations, d'utiliser ou non cette possibilité d'action devant les juridictions administratives. De même, le juge aura la possibilité de faire droit ou pas à cette action collective. Il y a donc toutes les garanties pour que cette procédure ne soit pas dévoyée.

En revanche, la possibilité nouvelle introduite ici est tout à fait intéressante pour faire reconnaître des droits à des individus qui ont été lésés. Nous ne voterons donc pas l'amendement du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Je remercie le président de la commission pour sa position personnelle. Il l'a très bien dit, nous sommes sur le terrain de l'équité. Or toute la philosophie du Défenseur des droits est d'assurer l'équité. Il est certes difficile d'en donner une définition législative. Mais faisons une étape. Ce que le président de la commission des lois propose, c'est de réfléchir à ce que pourrait être l'évolu-

tion, par cette innovation, vers l'action collective de droit administratif ou vers un règlement en équité de situations anormales. Dans le cas évoqué par M. Warsmann, un fonctionnaire est allé devant une juridiction, ses collègues dans le même cas ne l'ont pas fait. Lorsqu'ils ont voulu le faire à leur tour, on leur a opposé le dépassement du délai de deux mois pour faire recours contre un excès de pouvoir ou la prescription quadriennale. Sur le fondement de l'équité, on pourrait peut-être intervenir sur ces délais.

Monsieur le ministre, sur cette voie de l'équité, nous souhaiterions un geste de votre part.

(L'amendement n° 258 n'est pas adopté.)

(L'article 24 bis est adopté.)

Article 25

Mme la présidente. À l'article 25, je suis saisie d'un amendement n° 219.

La parole est à Mme Chantal Bourragué. Je l'invite à présenter également l'amendement n° 220.

Mme Chantal Bourragué. L'amendement n° 219 vise à garantir au Défenseur des enfants les mêmes prérogatives que celles de l'actuel Défenseur des enfants, à savoir proposer l'intégration de droits reconnus à l'enfant par des conventions ratifiées ou signées par la France.

L'amendement n° 220 prévoit que : « Le Défenseur des droits rend un avis sur tout projet ou proposition de loi concernant les enfants après consultation du Défenseur des enfants. » Cette disposition a fait l'objet d'une recommandation spécifique de la part des experts du Comité des droits de l'enfant des Nations unies lors de la dernière audition de la France en mai 2009.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 219. En effet, il est satisfait par la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article 25, qui permet au Défenseur des droits de recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles.

En outre, le Défenseur des droits doit pouvoir exercer ce droit de sa propre initiative, sans être soumis à une décision d'un de ses adjoints.

Nous sommes également défavorables à l'amendement n° 220. Le premier alinéa de l'article 25 donne au Défenseur des droits un pouvoir général de recommandation de modifications législatives. Sur ce fondement, il pourra émettre un avis sur un texte à chaque fois qu'il le jugera nécessaire, comme le fait aujourd'hui le Défenseur des enfants.

Il ne paraît ni souhaitable ni réaliste de lui imposer d'émettre un avis sur toutes les propositions de loi concernant les enfants alors que beaucoup de propositions de loi ne sont jamais inscrites à l'ordre du jour.

Par ailleurs, la commission a considéré que l'exercice de ses prérogatives par le Défenseur des droits, autorité instituée par la Constitution, ne pouvait être soumis à une consultation obligatoire de l'un de ses adjoints, même si, en pratique, il ne manquera certainement pas de le faire.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

Mme Chantal Bourragué. Je retire les amendements.
(*Les amendements n° 219 et 220 sont successivement retirés.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 54.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.
(*L'amendement n° 54, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 55 rectifié.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Défendu.
(*L'amendement n° 55 rectifié, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 221.

La parole est à Mme Chantal Bourragué.

Mme Chantal Bourragué. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à Mme Chantal Bourragué.

Mme Chantal Bourragué. Je retire l'amendement.
(*L'amendement n° 221 est retiré.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 222 présenté par Mme Chantal Bourragué.

Mme Chantal Bourragué. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme Chantal Bourragué. L'amendement est retiré.
(*L'amendement n° 222 est retiré.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Edwige Antier, pour soutenir amendement n° 285.

Mme Edwige Antier. Actuellement, le Défenseur des enfants peut présenter l'état des droits de l'enfant et négocier au niveau des instances internationales. Cet amendement vise à permettre au futur Défenseur des droits qui disposera de ces compétences de les déléguer au Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits pourra aussi lui déléguer le pouvoir de recommander les modifications législatives et réglementaires utiles, et la possibilité d'être consulté par le Premier ministre et les Présidents des Assemblées sur toutes questions de sa compétence.

Il est très important que le Défenseur des enfants puisse lui-même remettre son rapport et intervenir en tant qu'adjoint, sur délégation du Défenseur des droits. Cela permettra de le rendre visible. En effet, si c'est le Défenseur des droits qui remet plusieurs rapports sur des sujets divers, la défense des droits de l'enfant n'aura pas de visibilité.

J'insiste sur le fait que l'amendement ouvre au Défenseur des droits la possibilité de déléguer une partie de ses compétences : il ne s'agit pas d'une obligation.

M. Pascal Clément. C'est déjà dans le texte !

M. Christophe Caresche. Vous avez satisfaction !

Mme Edwige Antier. Monsieur le ministre, je suis d'accord avec vous : le Défenseur des droits aura plus de droits que ses prédécesseurs – je pense en particulier à la possibilité d'injonction qui est très importante. Je vous remercie pour ces évolutions, mais je ne comprends pas pourquoi vous lutter contre l'identification de tâches attribuées spécifiquement au Défenseur des enfants...

Mme Marie-George Buffet. Tout simplement parce qu'il est supprimé !

Mme Edwige Antier. Cela lui donnerait pourtant une visibilité pour les enfants et les familles.

L'attribution de droits supplémentaires au Défenseur des droits n'a rien à voir avec la possibilité de déléguer des missions au sein de la future institution.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Madame Antier, vous savez combien je respecte votre souci de préserver les droits des enfants et l'intérêt de ces derniers. À ce titre, j'ai d'ailleurs souhaité qu'une commission spécifique soit rattachée au Défenseur des enfants.

Cela dit, je suis défavorable à votre amendement car les délégations possibles ont déjà été fixées à l'article 11 A.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

(*L'amendement n° 285 n'est pas adopté.*)

(*L'article 25 est adopté.*)

Article 26

Mme la présidente. À l'article 26, je suis saisie d'un amendement n° 240.

La parole est à M. Étienne Pinte.

M. Étienne Pinte. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 1 selon lequel le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle.

Dans un objectif de sécurité juridique, cette suppression est proposée par la HALDE. En effet, ce rappel du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs au sein de cet article paraît inutile et il trouble la cohérence de ce texte. En particulier, il offre aux avocats des mis en cause un argument de procédure de nature à dénier la possibilité pour le Défenseur des droits de présenter ses observations devant les juridictions d'appel ou de cassation.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable.

Il est vrai que les principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire s'imposent sans qu'il soit absolument nécessaire de les rappeler dans la loi organique.

Toutefois, un rappel figure dans le projet de loi organique et je ne suis pas favorable à sa suppression qui pourrait être interprétée comme autorisant le Défenseur des droits à remettre en cause une décision juridictionnelle.

Je précise que cet alinéa n'interdit pas au Défenseur des droits de présenter des observations devant une juridiction, y compris en appel.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je partage l'avis du rapporteur.

Cet alinéa me semble utile car il réaffirme clairement qu'une décision juridictionnelle ne peut être critiquée, même si elle n'est pas définitive, autrement que par l'exercice des voies de recours. La suppression de cet alinéa équivaldrait à oublier cette règle ; renoncer à la rappeler aurait des conséquences qui pourraient aller au-delà du texte que nous examinons.

Monsieur Pinte, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. En fait, tout dépend de ce que l'on entend par les termes « remettre en cause ».

Si l'on ne doit pas critiquer une décision de justice, dans certains cas, des juges peuvent, en appliquant le droit, prendre une décision qui, en équité ou sur le plan humain, ne sera pas satisfaisante.

Prenons l'exemple de la *kafala* traitée dans le rapport du Médiateur de la République. Des décisions de justice ont été prises qui, en l'état actuel du droit, semblaient s'imposer ; il n'en demeure pas moins qu'elles génèrent des situations de non droit qui empêchent de régulariser la situation d'enfants venant de pays dont la législation ne prévoit pas l'adoption. M. Delevoye avait souligné qu'une telle situation n'était pas satisfaisante ; il avait souhaité réunir un groupe de travail pour tenter de trouver une solution juridique.

Parfois, il peut donc être utile que le Défenseur de droits, sans critiquer une décision de justice, puisse souligner qu'un problème se pose et qu'il suggère d'aller de l'avant et de modifier le droit existant.

Mme la présidente. Monsieur Pinte, retirez-vous votre amendement ?

M. Étienne Pinte. Non.

(L'amendement n° 240 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 56 et 159, pouvant être soumis à une discussion commune, qui sont défendus.

(Les amendements n°s 56 et 159, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Chantal Bourragué, pour soutenir l'amendement n° 223.

Mme Chantal Bourragué. Défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

Mme Chantal Bourragué. Je retire l'amendement.

(L'amendement n° 223 est retiré.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 194.

La parole est à M. Étienne Pinte.

M. Étienne Pinte. Le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, présidé par M. Édouard Balladur, dans lequel l'article 71-1 de la Constitution trouve son origine, contient deux propositions complémentaires : d'une part, la possibilité, pour le Défenseur des droits fondamentaux, de saisir le Conseil constitutionnel et, d'autre part, la nécessité d'étendre la saisine du Conseil constitutionnel à un justiciable à l'occasion d'un procès.

La possibilité pour le Défenseur des droits de formuler ses observations dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, telle que définie à l'article 61-1 de la Constitution, apparaît ainsi de nature à compléter utilement le dispositif de protection des droits et libertés institué par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

En conséquence, je vous propose d'insérer l'alinéa suivant, après l'alinéa 2 de l'article 26 : « Lorsqu'à l'occasion d'un litige, est soulevé, par l'une des parties, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution dans les termes de l'article 61-1 de la Constitution, le Défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou orales ; son audition, y compris devant le Conseil constitutionnel, est de droit ».

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

Le nouvel article 23-8 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit qu'un certain nombre d'autorités peuvent adresser des observations au Conseil constitutionnel sur une question prioritaire de constitutionnalité qui lui est soumise. Il s'agit du Président de la République, du Premier ministre et des présidents des assemblées.

Le choix que nous avons fait lors du vote de la loi organique du 10 décembre 2009 obéit à une double logique : les autorités mentionnées participent au processus législatif et peuvent saisir le Conseil constitutionnel en application de l'article 61 de la Constitution.

Certes, le comité Balladur avait proposé que le Défenseur des droits fondamentaux puisse saisir le Conseil constitutionnel, mais ce n'est pas la solution que nous avons choisie lors de la révision constitutionnelle. L'article 71-1 de la Constitution ne prévoit pas non plus son intervention dans le processus législatif. Il ne paraît donc pas justifié de lui permettre de présenter des observations devant le Conseil constitutionnel.

L'amendement prévoit en outre que le Défenseur des droits pourrait présenter des observations écrites ou orales et que son audition serait de droit. Or toutes les autres autorités ne peuvent présenter que des observations écrites. Il ne serait pas satisfaisant que le Défenseur des droits bénéficie de prérogatives plus étendues que celles du Président de la République, du Premier ministre ou des présidents des assemblées.

Enfin, cet amendement pose un problème de cohérence avec la première phrase de l'article 23-8 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, puisque le Défenseur des droits ne fait pas partie des autorités qui sont informées de la saisine du Conseil constitutionnel. Il paraîtrait contradictoire de permettre au Défenseur des droits de présenter des observations sur une affaire dont il n'est pas informé.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je comprends le souci de M. Pinte.

Il est prévu que le Défenseur des droits puisse intervenir dans toute instance devant les tribunaux et participer à un procès lorsque est soulevée une question prioritaire de constitutionnalité. Cependant, devant le Conseil constitutionnel, nous ne sommes plus dans un contentieux *in concreto* mais dans un contentieux objectif. Il ne s'agit plus de faire un procès sur des faits mais de faire celui de la loi elle-même.

Il convient donc de distinguer ces deux types de contentieux. Il est normal et compréhensible que le Défenseur des droits intervienne devant les tribunaux en première instance, devant les cours d'appel, voire devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, où seront examinés les éléments pouvant justifier une question prioritaire de constitutionnalité. Mais, une fois le Conseil constitutionnel saisi, la nature du contentieux change, puisque ce ne sont plus les faits, mais la constitutionnalité de la loi qui est jugée. Si le Conseil constitutionnel déclare la loi inconstitutionnelle, le juge ne l'appliquera pas et il appartiendra au Parlement d'en tirer les conséquences.

Je vous suggère donc, monsieur Pinte, de retirer votre amendement. Si vous le maintenez, je serais peiné, car cela signifierait que mon raisonnement a été trop médiocre pour vous convaincre, et je devrais émettre un avis défavorable. Soyez donc gentil avec moi ! (*Sourires.*)

M. Étienne Pinte. Ce n'est pas parce que nous ne sommes pas d'accord que vous êtes médiocre !

(*L'amendement n° 194 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 57.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Pardon de me comporter en gardien vétilleux du droit constant. Néanmoins, je crois que le ministre sera favorable à cet amendement.

(*L'amendement n° 57, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.*)

(*L'article 26, amendé, est adopté.*)

Après l'article 26

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 58, portant article additionnel après l'article 26.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu.

(*L'amendement n° 58, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

Article 26 bis

Mme la présidente. Sur l'article 26 bis, je suis saisie d'un amendement n° 160 rectifié.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Le texte dispose que « le Défenseur des droits mène toute action d'information et de communication jugée opportune ». Mon amendement vise à étendre cette possibilité aux adjoints du Défenseur.

Je souhaiterais que M. le ministre nous indique si ceux-ci pourront eux-mêmes, sur un sujet qui fait l'objet d'une saisine ou d'un débat, avoir une expression publique ou si cette action de communication et d'information sera réservée au Défenseur des droits.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. Ces actions font partie des délégations possibles.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

(*L'amendement n° 160 rectifié n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 224.

La parole est à Mme Chantal Bourragué.

Mme Chantal Bourragué. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(*L'amendement n° 224 est retiré.*)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 195.

La parole est à M. Étienne Pinte.

M. Étienne Pinte. La HALDE a été investie par le législateur de deux types de mission indissociables : d'une part, une mission de lutte contre les discriminations, de nature essentiellement juridique, orientée vers la sanction des discriminations par les juridictions compétentes ; d'autre part, une mission de promotion de l'égalité, de nature essentiellement préventive, qui vise à assurer une égalité de droit et de traitement, ainsi qu'une égalité réelle des chances.

Cette mission de promotion de l'égalité s'appuie sur un savoir-faire et des outils spécifiques destinés à prévenir en amont les discriminations, en particulier en valorisant les bonnes pratiques à adopter. Il convient de préserver cette mission spécifique et l'expertise qui s'y attache. C'est pourquoi je vous propose de compléter l'avant-dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 26 *bis* par les mots : « et de l'égalité ».

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission a accepté cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement me paraît tout à fait intéressant, et je le soutiens.

(L'amendement n° 195 est adopté.)

(L'article 26 bis, amendé, est adopté.)

Article 26 ter

Mme la présidente. Sur l'article 26 ter, je suis saisie de deux amendements identiques, n° 176 et 225.

La parole est à Mme Patricia Adam, pour soutenir l'amendement n° 176.

Mme Patricia Adam. Par cet amendement, je propose de revenir au texte initial en ce qui concerne la circulation des informations préoccupantes.

Les cellules d'informations préoccupantes sont en effet actuellement placées sous l'autorité du président du conseil général, qui les organise et permet la transmission de ces informations entre les différents acteurs afin de prévenir les risques de danger et de garantir la protection de l'enfance. Or, le Sénat a amendé le texte pour confier ce rôle, non plus au président du conseil général, mais à « la collectivité locale compétente ».

Nous examinerons, cet après-midi, une proposition de loi de Mme Martinez relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations entre les départements – on a effet observé, dans ce domaine, des défaillances qui ont pu mettre la vie de certains enfants en danger –, proposition qui affirme qu'il revient aux départements de recueillir ces informations. Il paraît invraisemblable que nous votions, ce matin, une disposition qui irait dans le sens inverse : il faut être cohérent.

Mon amendement a donc pour objet de préciser que les informations préoccupantes relatives aux enfants seront bien recueillies par une cellule départementale. Je précise en effet que si elles devaient l'être par les communes, par exemple, cela poserait d'énormes problèmes en termes de prévention et de

circulation des informations, notamment dans les cas où les familles déménagent sans laisser d'adresse. Il y va de la vie des enfants.

Mme la présidente. La parole est à Mme Chantal Bourragué, pour soutenir l'amendement n° 225.

Mme Chantal Bourragué. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements identiques ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

En adoptant cet article, le Sénat a repris une disposition figurant à l'article 4 de la loi du 6 mars 2000. Compte tenu du caractère organique du texte, il a remplacé la référence au président du conseil général par une référence plus large aux « autorités locales compétentes ». Il ne paraît pas pertinent de remettre ce choix en cause, une loi ordinaire pouvant à tout moment confier la compétence de la protection de l'enfance à un autre niveau de collectivité.

L'article 12 de la loi de réforme des collectivités territoriales a, du reste, introduit un article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales qui dispose que, par convention passée avec le département, la métropole peut exercer la compétence d'aide sociale à l'enfance à la place du département à l'intérieur de son périmètre. Il n'est donc pas cohérent de prévoir l'information du président du conseil général alors que la compétence correspondante peut être exercée par la métropole.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Bien qu'étant moi-même élu départemental, je suis défavorable à cet amendement.

En effet, ce n'est pas le rôle du département qui est ici en cause. La loi est faite pour durer. Ainsi, de même que le mot : « préfet » n'apparaît jamais dans un texte législatif – on emploie plutôt l'expression « représentant de l'État dans le département » –, car le titre peut changer, de même on préfère mentionner, ici, « l'autorité locale compétente », plutôt que le président du conseil général, les choses pouvant également évoluer. Toutefois, il est bien évident qu'en l'espèce, l'autorité locale compétente est le président du conseil général.

(L'amendement n° 225 est retiré.)

(L'amendement n° 176 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 161.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Il est défendu.

(L'amendement n° 161, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 26 ter est adopté.)

Après l'article 26 ter

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 294, portant article additionnel après l'article 26 ter.

La parole est à M. Étienne Pinte.

M. Étienne Pinte. L'ouverture sur la société civile, notamment la recherche et l'université, le monde économique, les associations, est un élément essentiel de la lutte contre les discriminations. Ce débat riche et constructif permet d'aborder des problématiques qui ne peuvent pas l'être par le seul biais des réclamations.

C'est un relais indispensable de l'accès au droit : la présence des représentants de ces réseaux au sein d'une institution contribue, par les nombreux relais locaux dont ils disposent, à la capacité de toucher l'ensemble de personnes concernées, souvent les plus démunies.

Le partenariat avec les acteurs de la société civile, tel que celui initié par le comité consultatif de la HALDE, relève d'une logique de complémentarité, et non de concurrence, qui contribue utilement à une réelle égalité des chances. Cette ouverture sur la société civile, qui est d'ailleurs souhaitée aussi bien par les Nations unies que par l'Union européenne, ne peut que conforter l'assise de la légitimité du Défenseur des droits.

C'est la raison pour laquelle je vous propose d'insérer, après l'article 26 *ter*, l'article suivant : « Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits organise la consultation régulière de la société civile. Un décret en Conseil d'État en fixe les modalités. »

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais, à titre personnel, j'y suis défavorable, même si je comprends les intentions de son auteur.

La Constitution prévoit que le Défenseur des droits peut être assisté d'un collègue. Y ajouter, comme le propose M. Pinte, la consultation régulière de la société civile paraît de nature à alourdir la procédure devant le Défenseur des droits et à amoindrir sa réactivité.

La rédaction de l'amendement pose, en outre, problème en ce qu'elle renvoie très largement au pouvoir réglementaire. Ainsi, il n'est pas précisé sur quels sujets et selon quelles modalités cette consultation pourrait être organisée. L'article 71-1 de la Constitution confiant à la loi organique le soin de définir les modalités d'intervention du Défenseur des droits, le législateur organique n'exercerait pas sa compétence en renvoyant aussi largement à un décret en Conseil d'État.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Notre collègue Pinte soulève une question importante, dès lors que le texte vise à substituer une institution qui nous paraît un peu lointaine, le Défenseur des droits, à des autorités qui étaient largement immergées dans la société civile. J'ignore si la solution qu'il propose est la meilleure, mais il me semble que la question des rapports entre les divers collèges et la société civile mérite d'être posée.

Nous avons demandé qu'au titre de sa mission de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits coordonne des études et des recherches ou suscite des initiatives d'organismes publics et privés ; l'article 26 *bis* demeure donc fidèle, sur ce point, à la charte de la diversité. Toutefois, le texte tel qu'il est rédigé pose problème dans la mesure où, d'un côté, il encourage ce type d'initiatives et, de l'autre, supprime la compétence du Défenseur des droits en matière de discriminations relevant du domaine privé. En modifiant le texte du Sénat sur ce point, on a rendu le projet incohérent et boiteux.

(L'amendement n° 294 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion du projet de loi organique et du projet de loi relatifs au Défenseur des droits ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle ;

Discussion de la proposition de loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations ;

Discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu de la
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA

